

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
ERAÕIGUSE INSTITUUT
TSIVILÕIGUSE ÕPPETOOL

Anne Mandel

SOTSIAALKINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLINE LAHENDAMINE

Magistritöö

Juhendaja: dotsent Gaabriel Tavits

TARTU 2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ÕIGUS VAIDLUSTE KOHTUVÄLISELE LAHENDAMISELE	8
1.1 Põhiseaduslik õigus vaidluste lahendamisele	11
1.2 Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 lg-st 1 tulenev õigus vaidluste lahendamisele	14
1.3 Vaidluse kohtuvälise lahendamise organ kui õigusemõistja	17
1.4 Nõuded õigusvaidluste kohtuvälise lahendamise organitele	20
1.5 Nõuded menetlusele	21
2. SOTSIAALKINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE FUNKTSIOONID JA MUDEL.....	25
2.1 Sotsiaalkindlustusvaidluste kui haldusvaidluste kohtuvälise lahendamise funktsioonid.....	25
2.1.1 Õiguskaitse tagamine	25
2.1.2 Haldusorgani enesekontrolli funktsioon	26
2.1.3 Kohtute koormuse vähendamine	26
2.2 Sotsiaalkindlustusvaidluste kui haldusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudel	27
2.2.1 Vaide lahendamine nii haldusakti andnud või toimingu sooritanud organi kui sellest kõrgemalseisva organi poolt.....	28
2.2.2 Vaide lahendamine üksnes kõrgemalseisva organi poolt või üksnes lähteorgani poolt.....	29
2.2.3 Vaide lahendamine selleks spetsiaalselt ette nähtud organi poolt	29
3. SOTSIAALKINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE ORGANI PÄDEVUS JA MENETLUSE KÄIK	32
3.1 Vaidluskomisjon kui kohtuvälise vaidluse lahendamise organ ja selle pädevus....	34
3.2 Sotsiaalkindlustusvaidluste kui haldusvaidluste menetluse käik.....	36
3.3 Sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise organi tegevuse vastavus haldusvaidluste lahendamise põhiprintsiipidele.....	39

3.3.1 Sõltumatuse ja erapooletuse printsiip	41
3.3.2 Läbipaistvuse printsiip	43
3.3.3 Õiguste kaitse printsiip	49
3.3.4 Vormivabadus, eesmärgipärasus, tõhusus.....	53
3.3.5 Uurimisprintsiip	55
3.3.6 Menetluse aeg	61
KOKKUVÕTE	63
SUMMARY.....	67
KASUTATUD LÜHENDID	71
KASUTATUD KIRJANDUS	72
KASUTATUD EESTI ÕIGUSAKTID.....	74
KASUTATUD RAHVUSVAHELISED ÕIGUSAKTID	76
KASUTATUD KOHTULAHENDID	77
LISA 1	80
LISA 2	81

SISSEJUHATUS

Sotsiaalkindlustuse all peetakse enamasti silmas riigi poolt toetuste ja hüvitiste maksmist sotsiaalsete riskide puhul, millega kaasneb sissetulekute vähenemine või katkemine tingituna haigusest, töövõimetusest, töötusest, vanadusest, toetajakaotusest või emadusest aga ka lapse sünni ja kasvatamise, puudest tingitud erivajaduste või pikaajalise hoolduse vajaduse korral. Käesolev magistritöö käsitleb sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälist lahendamist Eestis.

Autori teemavalik on ajendatud asjaolust, et õiguslike vaidluste kohtuvälise lahendamise teema on eriti aktuaalseks muutunud seoses sotsiaalõiguse kodifitseerimise protsessiga, mille käigus on toimumas sotsiaalvaldkonda reguleerivate õigusaktide ülevaatamine, sooviga neid kohtuväliste vaidluste lahendamise osas suuremas ulatuses ühtlustada. Seetõttu on magistritöö keskmes isiku võimalused oma õiguste realiseerimiseks kohtuvälise menetluse kaudu. Samuti ei ole autorile teadaolevalt sotsiaalõiguse valdkonnas kehtivaid vaidmenetluse erisusi ja nende põhjendatust varem teaduslikul tasemel analüüsitud.

Erialakirjanduses märgitakse alternatiivsete kohtuväliste vaidluste viiside üha kasvavat rolli kohtumenetluse kõrval, mistõttu on kohtumenetlust nimetatud juba viimaseks lootuseks. Samas ei tule kohtumenetluse vähenevat osakaalu vaidluste lahendamisel pidada murettekitavaks, sest pole ju eesmärk mitte menetlus ise vaid selle tulemuse - vaidluse lahendus. Õiguslike vaidluste kohtuvälise lahendamise arengule on kaasa aidanud Euroopa Nõukogu soovitusel kasutada kohtuvälist menetlust nii riigi haldusorganite ning eraõiguslike isikute vahelistes vaidlustes¹, tsiviilvaidluste lahendamisel², kui ka karistusõiguses³.

¹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2001) 9 vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste kasutamise kohta haldusorganite ja eraõiguslike isikute vahelistes vaidlustes (Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties), 5. september 2001. Kättesaadav. Arvutivõrgus:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>, 05.01.2013.

² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2002) 10 liikmesriikide vahendusmenetluse kasutamise kohta tsiviilvaidluste lahendamisel. (Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation No. R (2002) 10 on mediation in civil matters), 18. september 2002. Kättesaadav. Arvutivõrgus:

<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=306401&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>, 05.01.2013

³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R (99) 19 vahendusmenetluse kasutamise kohta karistusõiguses (Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation No. R (99)19 on mediation in penal matters), 15 september 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

Nii Eestis kui Euroopa Liidus (edaspidi EL) tervikuna pööratakse üha rohkem tähelepanu asjaolule, et lisaks materiaalõiguslikule kaitsele on riigil vaja seista selle eest, et isikutele oleks tagatud lihtne ja kiire võimalus oma õigusi kaitsta. Riigi seisukohast lähtudes võib esmatähtsaks ülesandeks pidada õiguste kaitse tagamist kohtusüsteemi kaudu.

Sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuväliseks menetlejaks Eestis on Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi SKA) juures moodustatud vaidluskomisjon. Täpsemalt sätestab vaidluskomisjoni tegevuse Sotsiaalministri määrus „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“⁴. Kuna sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuväline lahendamine toimub haldusmenetluse korras, on enamus õigusnorme sätestatud haldusmenetluse seadusega⁵ (edaspidi HMS) ja samuti eriseadustega näiteks reguleerivad sotsiaalkindlustusega seonduvat riikliku pensionikindlustuse seadus⁶ (edaspidi RPKS), riiklike peretoetuste seadus⁷ (edaspidi RPTS), vanemahüvitise seadus⁸ (edaspidi VHS), elatisabi seadus⁹ (edaspidi Elatis AS) jt.

Autor valis töö teema tulenevalt asjaolust, et sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise menetlemise süsteem on Eestis juba pikka aega toiminud, kuid sügavam analüüs selles osas puudub. Töös käsitletakse sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamise menetluslikke aspekte, materiaalõigust analüüsitakse vaid ulatuses, mis on vältimatult vajalik vaidluskomisjoni pädevuse määratlemiseks.

Magistritöö peamiseks eesmärgiks on analüüsida sotsiaalkindlustusvaidlusi lahendava organi tegevuse lubatavust Eesti õigusruumis ja tegevuspõhimõtteid haldusvaidluste kohtuvälise menetlejana.

<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=420059&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>, 05.01.2013.

⁴ Sotsiaalministri määrus „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“ - Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>, 05.01.2013.

⁵ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.

⁶ Riikliku pensionikindlustuse seadus. - RT I 2001,100,648. ...RT I, 06.12.2012,3.

⁷ Riiklike peretoetuste seadus. - RT 2001,95,587... RT I, 06.12.2012, 17.

⁸ Vanemahüvitise seadus. - RT I 2003,82,549. ... RT I, 06.12.2012,23.

⁹ Elatisabi seadus. - RT I 2007, 25, 13... RT I, 06.12.2012, 6.

Käesolev magistritöö on keskendunud kolmele küsimusele:

- 1) vaidluste kohtuvälise lahendamise lubatavus tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁰ (edaspidi PS) ja Euroopa inimõiguste konventsioonist¹¹ (edaspidi EIÕK); kas ja millistel tingimustel on niisugune vaidluste lahendamine lubatud?
- 2) milliseid eesmärke täidab sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuväline lahendamine;
- 3) kas ja milliseid muudatusi on vaja teha selleks, et tagada sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise vastavus põhiseaduslikele väärtustele ja haldusmenetluses üldtunnustatud printsiipidele.

Nimetatud probleemide ring on aluseks magistritöö struktuurile. Töö on vastavalt jaotatud kolmeks peatükiks.

Selleks, et mõista paremini, sotsiaalkindlustusalaste vaidluste olemust ja lahendamise korda, on vaja esmalt selgusele jõuda, mida endast kujutab sotsiaalkindlustus. Sellest tulenevalt alustatakse probleemi käsitlemist esmalt sotsiaalkindlustuse olemuse avamisega. Seejärel analüüsitakse esimeses peatükis sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise lubatavust Eesti õiguskorras. Põhiseadus seab õigusemõistmisele selged raamid, mistõttu tuleb hinnata, kas kohtuväline õigusvaidluste lahendamine läheb kokku põhiseaduslike väärtustega. Põhiseaduslike väärtusi tuleb Eestis käsitleda laiemalt, kui vaid PS sätteid, mistõttu on töös analüüsitud ka sotsiaalkindlustusvaidluste, kui haldusvaidluste kohtuvälise lahendamise kooskõla EIÕK-ga. Esimeses peatükis analüüsitakse kas kohtuväline vaidluste lahendamine on Eesti õigusruumis lubatav ja milliseid tingimusi peavad täitma ning milliseid printsiipe järgima haldusvaidluste lahendamiseks loodud kohtuvälised organid.

Teises peatükis uuritakse sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise vajalikkust, täpsemalt millise eesmärgiga on sotsiaalkindlustusvaidlusi kohtuvälise lahendamise organ loodud. Asjaolu, et kohtuväline menetlus võib olla teatud tingimustel lubatav, ei anna veel põhjust ja õigustust õiguslike vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks vajaliku menetluse loomiseks. Kohtuväline lahendamine saab olla õigustatud vaid siis, kui see tagab traditsioonilise kohtusüsteemiga võrreldes lihtsama, kiirema ja väiksemate kuludega tulemuse. Samuti uuritakse peatükis vaidluste

¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26,349...RT I, 27.04.2011, 2.

¹¹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT III 1996, 11/12, 34... RT II 2010, 14, 54.

kohtuvälise lahendamise mudeleid. Täpsemalt analüüsitakse milline mudel sobib kõige paremini sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamiseks.

Kolmandas peatükis tuuakse välja vaidluskomisjoni tööpõhimõtted ja pädevus ning sotsiaalkindlustusvaidluste menetluse kulgemise paremaks analüüsimiseks näidatakse skemaatiliselt kuidas toimub menetlus SKA-s. Kuna sotsiaalkindlustusvaidlused on haldusvaidlused, mida lahendatakse vaidemenetluse korras, hindab autor nende lahendamise vastavust haldusmenetluses üldtunnustatud printsiipidele. Samas tuleb menetluspõhimõtete osas jälgida ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2001) 9 vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste kasutamise kohta haldusorganite ja eraõiguslike isikute vahelistes vaidlustes.

Töö metoodika põhineb valdkonna eesmärkide, kujunenud praktika ja kerkinud probleemide süsteemsel analüüsil. Töös esitatud järelduste ning ettepanekuteni jõudmiseks on kasutatud võrdlevat ja süstemaatilist meetodi.

Kuna käsitletav valdkond on arenev ja teemadering pidevalt avarduv on probleemiks Eesti olukorda kirjeldava ja analüüsiva materjali nappus. Töö esimeses peatükis kasutab autor põhiliselt Eesti autorite seisukohti, kuna hinnata on vaja kohtuvälise menetluse kooskõla põhiseaduslike väärtustega. Välja võiks tuua R. Alexy, K. Merusk'i, R. Maruste, T. Annus'e, jt avaldatud allikaid. Töö teises ja kolmandas peatükis on kasutatud E. Kergandberg'i ja V. Saaremets'a samuti E. Vene jt. poolt avaldatud allikaid. Kuna Eesti haldusmenetluse regulatsioon, sh vaidemenetlust puudutav normistik on sarnane Saksa haldus- ja vaidemenetluse regulatsiooniga on töös vähesel määral kasutatud ka saksakeelset õiguskirjandust, seda just vaidemenetlust puudutavates küsimustes.

Lisaks on magistritöös ulatuslikult kasutatud Eesti ja EL õigusakte ning kohtulahendeid ning tuginetud nii autori kui ka kolleegide kogemustele seoses SKA vaidluskomisjoni tööga.

1. ÕIGUS VAIDLUSTE KOHTUVÄLISELE LAHENDAMISELE

Sotsiaalkindlustus on sotsiaalne kaitse sissetulekute katkemise või vähenemise (nt emadus, haigus, töövõimetus, toitjakaotus, vanadus ja töötus) või kulutuste suurenemise (nt laste sünd ja kasvatamine, arstiabi kasutamine, matuse korraldamine, puudest tingitud erivajadused, pikaajalise hoolduse vajadus) korral rahaliste (nt matusetoetus) või mitterahaliste (nt raviteenus) hüvitiste kaudu.

Sotsiaalkindlustuse üldiseks eesmärgiks on kaitsta selliseid väärtusi nagu:

- a) igaühe inimväärne äraelamine ning eneseteostuslike eesmärkide saavutamine;
- b) sotsiaalse integratsiooni ja sotsiaalse õigluse tagamise vajadus;
- c) igaühele ühiskondlikus ja tööelus osalemise võimaluse tagamine ning selle abil tõrjutute (s.h. tööjõuturult tõrjutute) osakaalu vähendamine, mis on kasulik kogu ühiskonnale.

Sotsiaalse kaitse tagamisega soovitakse kaitsta kõiki neid väärtusi, kuigi igal konkreetsel üksikjuhul ei pruugi nende väärtustega otsest seost olla (näiteks kui pensioni saab isik, kelle sissetulekud on nii või teisiti piisavad). Sotsiaalkindlustus annab seega üldise garantii nende väärtuste realiseerimiseks¹².

Sotsiaalkindlustusega tegeleb Eestis SKA, mille kaudu toimub riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste määramine ja maksmine, elatisabi määramine ja maksmine ning riigile üleläänud elatisnõuete sissenõudmine, riigi tagatud õppelaenu summa tagasimaksmata osa osaline kustutamine, puude raskusastme ja puudest tulenevate lisakulude ning püsiva töövõimetuse tuvastamine, rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamise tagamine ja rahastamine ning ohvriabi- ja lepitusteenuse osutamine § 2 lg 1¹³. Lisaks tegelevad hüvitiste ja toetuste maksmisega ka Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa. Siinkohal olgu öeldud, et õigus eelpool nimetatud hüvitistele ja toetustele on isikul, kes on ise (või kelle eest on keegi teine) eelnevalt vastavasse fondi sisse makseid teinud, näiteks sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaksu tasumise näol.

¹² T. Annus, B. Aaviksoo. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica, 2002, Eriväljaanne, lk 8-10; samuti G. Tavits. Sotsiaalhooldusõigus. Tallinn, Juura 2006, lk 10.

¹³ Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. - RTL 2008,72,1014...RT I, 13.12.2012.10.

Tulenevalt § 2 lg 2 p –st 20 on SKA ülesandeks vaidemenetluse läbiviimine¹⁴.

Sotsiaalsed põhiõigused loetakse isiku sotsiaalseks nõudeõiguseks riigi vastu riigi positiivsele tegevusele. See tähendab, et tegu on õigustega, „mille alusel on isikul õigus midagi riigilt nõuda. Sotsiaalsed õigused sunnivad riiki aktiivselt tegutsema ning üksikisikutele hüvesid andma”¹⁵. Põhiseadusest tuleneb sõnastus “Eesti kodanikul on õigus...”, mis viitab otseselt sellele, et tegemist on juriidiliselt õigusi tagava normiga.

R. Alexy väidab, et Eesti PS-s on tagatud õigus tervise kaitsele (PS § 28 lg 1), õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral (PS § 28 lg 2 lause 1) ning õigus haridusele¹⁶. Samuti nõuab ka enamik rahvusvahelisi inimõiguste alaseid konventsioone nendes sisalduvate sotsiaalsete õiguste efektiivset kaitset. Siseriiklikul tasandil annab selleks tõhusaima võimaluse süsteem, kus sotsiaalsed õigused sisalduvad konstitutsioonis ja on kohtus kaitstavad subjektiivsed õigused. Enamikule rahvusvahelistele inimõiguslastele lepingutele ongi omane nõue, et siseriiklik õigus peab pakkuma kohtulikke kaitsevahendeid neis sisalduvate õiguste rikkumise korral¹⁷. See kehtib ka sotsiaalsete õiguste kohta ning seega on sotsiaalsete õiguste kohtulik kaitstavus tuletatav rahvusvaheliselt võetud kohustustest.¹⁸

Eesti kontekstis tuleb arvestada, et PS § 28 või ka mõne muu põhiseadusliku ettekirjutuse rikkumist on kohtutes võimalik tuvastada ka siis, kui kellegi subjektiivset õigust otseselt rikutud polegi. Nimelt saavad Eestis õiguskantsler või Vabariigi President põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatada abstraktselt, ilma et kellegi õigusi konkreetselt rikutud oleks¹⁹.

¹⁴ Vt samas § 2 lg 2 p 20.

¹⁵ T. Annus. Riigiõigus. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2001, lk. 303.

¹⁶ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001, eriväljaanne, lk. 20.

¹⁷ Vt. nt. Euroopa Inimõiguste Konventsiooni art. 13: “Igaühel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik.” ESH praktikas on rõhutatud, et õigus sotsiaalabile peab olema siseriiklikult tagatud õigus, mille realiseerimiseks peab eksisteerima võimalus pöörduda sõltumatu õiguskaitseorgani poole.

¹⁸ Kuna PS § 15 lg-st 1 tuleneb isikule õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse pöördumise õigus on see tagatud ka siseriiklike õigusaktidega, seega kohtutee garantiiks. Kohtulik kaitstavus tuleneb ka nt EIÕKonv art-st 13. Eesti on EIÕKonv-ni ratifitseerinud (sh artikli 6- õigus õiglasele kohtumenetlusele) ning seega peab ta sellest ka kinni pidama. Autor tahab rõhutada seda, et ka välislepingud on Eesti riigi seaduse osad.

¹⁹ Kohaliku omavalitsuse volikogu saab vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (RT I, 01.11.2012, 11) §-le 7 menetlust algatada siis, kui seadus või valitsuse või ministri määrus “on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.” Seega on vajalik, et seadusega riivataks kohalikele omavalitsusele põhiseadusega antud garantiisid. Üheks selliseks garantiiks on ka finantseerimisgarantii riigi poolt seadusega antud riiklike ülesannete täitmiseks vastavalt PS § 154 lg-le 3.

Põhiseaduslike väärtuste valguses saab seega seadusi hinnata ka üldisel tasemel. Näiteks on õiguskantsleril teoreetiliselt võimalik tõstatada küsimus sotsiaalkindlustuse (näiteks ravikindlustuse) ulatusest, väites, et täidetud ei ole PS-ga riigile pandud kohustus universaalse sotsiaalkindlustuse loomiseks. Lisaks tuleb arvestada, et kui mõne sotsiaalkaitse alase õiguse näol ei olegi tegemist põhiseadusliku õigusega, võib tegemist olla “tavalise” subjektiivse õigusega, mis on isikule antud seadusega. Sellisel juhul tuleb samuti hinnata küsimust, kuivõrd on kohtutel õigus sekkuda täidesaatva võimu poolt tehtud otsustesse. Kas aga kohtud saavad hinnata konkreetsel juhul, millist abi isikul vaja läheb? Eesti kohtupraktika kohaselt on kohtute sekkumine lubatud ning võimalik. Näiteks on kohtud tuletanud sotsiaalhoolekandeseaduse alusel kohustuse osutada täiendavat sotsiaalabi puudega isikule korteri remondiks²⁰.

Kuigi kohtupraktikat sotsiaalkaitse valdkonnas pole üldkokkuvõttes väga palju, võiks arvata, et selle põhjuseks võib olla eelkõige asjaolu, et sotsiaalabi või sotsiaalteenuseid vajav isik ei ole suuteline oma õigusi kohtu teel kaitsma ning selle eeldamine oleks ka ebamõistlik, kuid päris nii see ei ole, sest arvestada tuleb nii riigilõivuseaduse²¹ § 22 lg 2 p 2, mille kohaselt on riigilõivu tasumisest vabastatud pensioni või toetuse maksmisega seotud asjad, kui ka halduskohtute väljakujunenud praktikaga haldusorgani kasuks menetluskulude väljamõistmise osas nt Riigikohtu (edaspidi RK) otsus 3-3-1-63-10 p 32.²² Järelikult ei saa ka öelda, et kohtusse pöörduakse sotsiaalkaitse küsimustes vähem seetõttu, et see on isikule liialt kulukas. Pigem võiks järeldada, et isikud pöörduvad esmalt vaidluste lahendamiseks alternatiivsete õiguskaitse organite – kohtuväliste komisjonide poole.

Hetkel on selliseks alternatiivseks õiguskaitseorganiks, mis lahendab sotsiaalkindlustusvaidlusi kohtuväliselt SKA juures moodustatud vaidluskomisjon. Eesti Töötukassas ja Eesti Haigekassas komisjone ette nähtud ei ole, seal lahendavad vaideid ametnikud.

²⁰ Tartu Ringkonnakohtu 13. märtsi 2002. a otsus 2-3-27/2002. Kohaliku omavalitsuse otsus sotsiaalabi vajava isiku korteri remondiks raha eraldamisest keeldumise kohta tunnistati kehtetuks eelkõige menetluslikel põhjustel, sest puudus piisav motivatsioon ning järgitud ei olnud kõiki kaalutlusõiguse teostamise põhimõtteid. Samas peatuti ka sisulisel küsimusel, kusjuures Ringkonnakohus aktsepteeris esimese astme kohtu järeldusi muuhulgas osas, milles leiti, et “kaebaja subjektiivne õigus [tuleneb] PS §-st 28 lg 4. See õigus pole piiramatult. Kui aga puudega inimese eluruum on niiske ning aknaraamide ja seinte vahel on tühikud nii, et võib vaadata tänavale, siis kohus mõõnab, et puudega inimene on jäetud abitult saatuse hooleks ning tema õigused on rikutud. Linnavalitsuse kohustus osutada eluasemeteenuseid tuleneb SHS §-st 14 lg 1 ja 2. Lähtuvalt 14.06.2001 elamu - ja olmetingimuste kontrollaktist võib järeldada, et kaebaja, kes on invaliid, raske selgroo- ja peaaju patoloogiaga, elab ebasoodsate tingimustega eluruumis. Seega on vastustaja kohustatud abistama isikut eluruumi kohandamisel.”

²¹ Riigilõivuseadus. - Vastu võetud 22.04.2010.- RT I, 17.04.2013, 12.

²² RK 3-3-1-63-10 p 32. Halduskolleegiumi 30 novembri 2010 kassatsiooniotsus.

1.1 Põhiseaduslik õigus vaidluste lahendamisele

Põhiseaduse § 46 ei välista vaidluse lahendamise kohtueelset korda. Haldusmenetluse puhul tuleb oma õiguste ja huvide teostamiseks pöörduda haldusorgani poole avalduse vormis²³. Autori arvates saab vaidemenetluse kontekstis PS §-s 46 mainitud „avalduse“ alla kuuluvaks pidada samuti vaiet ning „vastamise korra“ pidada vaide sisulist lahendamist reguleerivat korda.²⁴ Lisaks PS §-le 46 tuleneb autori arvates vaidemenetlus ka PS §-s 3 sätestatud seaduse reservatsiooni põhimõttest²⁵ ja PS §-s 14 avalikule võimule pandud kohustusest põhiõiguste tagamiseks. Nimetatud PS § 14 sätestab selgelt avaliku võimu kohustuse õiguste ja vabaduste tagamisel, mis loob võimaluse kõnelda igähe subjektiivsetest õigustest korraldusele ja menetlusele²⁶.

E. Kergandberg on leidnud, et antud sätet tuleb vaadelda märksa laiemalt, kui vaid kitsalt kohtumenetluse tagamine. Tegemist on õigusega riigipoolsele menetlusele ja korraldusele, kusjuures menetlus hõlmab palju olemuselt väga erinevaid menetlusi²⁷. E. Kergandberg käsitleb PS § 14 valguses Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a kohtuotsust nr 3-4-1-5-02²⁸, kus tõusetus väga selgelt üles riigi kohustus tagada isikute põhiõigus korraldusele ja menetlusele ning järgida õigusnormide kehtestamisel õigusselguse põhimõtet, ja küsib seejuures: „kas ei peaks riigis revidendi pilguga ringi vaatama, selgitamaks, millised PS §-st 14 tuleneva kohustuse täitmiseks vajalikud menetlused on meil olemas ja millised on puudu²⁹“.

Põhiseaduse kommentaarides märgitakse, et õigused korraldusele ja menetlusele väljendavad ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige tulemuse saavutamisele. Õigused menetlusele kohtus ja haldusorganites on olulises osas õigused efektiivsele õiguste kaitsele³⁰. Põhiõigusele omakorda vastab avaliku võimu kohustus luua tulemuse saavutamiseks efektiivseid menetlusi. Avaliku võimu kohustus tähendab ennekõike

²³ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja – vabaduste kaitse. Tallinn. Juura, õigusteabe AS 2004, lk 560.

²⁴ Haldusmenetluse puhul on tegemist avalduse vormis pöördumisega, sellest tulenevalt on vaidemenetluse (PS §-st 46 „avalduse“) puhul võimalik rääkida avalduse, kui vaide esitamisest. Seega on „toimub vastamine avaldusele“ käsitletav vaide lahendamisenä. Vt ka EV PS Komm. vlj, 2002 lk 318 ja Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse, lk 560.

²⁵ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 101.

²⁶ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja – vabaduste kaitse. AS Juura, 2004, lk 293.

²⁷ E. Kergandberg. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. Juridica, 2003 nr 1, lk 9-10.

²⁸ Riigikohtu üldkogu 28.02.2002.a kohtuotsus 3-4-1-5-02- RT III 2002, 28,306.

²⁹ E. Kergandberg. Samas, lk 11.

³⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud vlj 2002, § 14 komm 7.1.2. lk 135.

kohustust luua õiguste kaitseks vajalik õiguslik keskkond. Piisavaks ei saa pidada lihtsalt riigivõimu poolset menetluse loomist, vaid oluline on ka kujundatud menetluste kvaliteet.

Kokkuvõtvalt võib märkida, et nimetatud sätetest tulenevalt peab avalik võim käituma seaduslikult, kontrollima enda tegevust ning looma isikule võimaluse halduse ebaseadusliku tegevuse vaidlustamiseks haldusorgani siseselt. Tagada tuleb efektiivselt töötav õiguste ja vabaduste elluviimise ja kaitse süsteem, sh võimalus end tõhusalt kaitsta kohustuste mittetäitmise vastu³¹. Sellise süsteemi realiseerimiseks võib kasutada väga erinevaid teid, mille hulka kuulub ka avaliku võimu poolt kujundatud õigusvaidluste kohtuvälise lahendamise võimalus. Loomulikult tuleb menetluse käigus arvestada ka teiste põhiõigustega (nt proportsionaalsus, võrdne kohtlemine jne). Põhiseaduse §-s 14 sätestatud õigust korraldusele ja menetlusele on seostatud §-ga 15, kuigi nagu eelpool märgitud, saab ja tuleb seda sätet käsitleda märksa laiemalt. Rääkides vaidmenetlusest tõusetuvad küsimused eeskätt seonduvalt PS-se sätetega, mis puudutavad kohtumenetlust, seda eelkõige PS §§ 15 ja 146 puhul.

Põhiseaduse § 15 lg 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse³². Riigikohtu seisukoht on, et säte nõuab lünkadeta ning võimalikult tõhusat kohtulikku kaitset³³. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on siiski märkinud, et üldist kohtusse pöördumise õigust ei riku kohustuslik kohtueelne menetlus³⁴. M. Ernits nõustub samuti RK seisukohaga, leides, et obligatoorse vaidmenetluse eesmärk on halduse enesekontrolli võimaldamine ja selle PS-lik alus on § 86. Põhiseaduse § 86 sätestab, et täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele. Täidesaatva riigivõimu teostamine on M. Ernitsa sõnul mahukas ülesanne ja selle täitmiseks on enesekontrolli mehhanism hädavajalik. Kui obligatoorne vaidmenetlus ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud ei riku see kohtusse pöördumise garantiid³⁵.

³¹ R. Maruste. Samas, lk 295.

³² R. Alexy. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 14.

³³ RKÜKm kohtuasjas nr 3-3-1-38-00, p 15, 19. Õiguse tõhusale õiguskaitsele tuleb üldkogu PS §-dest 13, 14 ja 15 ja EIÕK artiklist 13. – RT III 2001,2,14.

³⁴ RKPSJKo kohtuasjas nr III-4/1-4/93. Kohus märgib täiendavalt, et PS § 46 ei välista vaidluse lahendamise kohtueelset halduskorda, andes igaühele õiguse pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. – RT I 1993,72/73,1052.

³⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud vlj 2002, § 15 komm. 4.3, lk 139.

Kuna PS § 15 ei ole piiratud seaduse reservatsiooniga, ei ole Eestis kehtestatud ka kohustuslikku kohtueelset vaidluste lahendamise korda³⁶. Järelikult, kui vaidemenetlus pole kehtestatud enne kohtusse pöördumist kohustuslikuna, ei saa seda pidada ka põhiõigust rikkuvaks. Küll aga sätestavad mõned eriseadused vaidemenetluse kohustuslikkuse enne halduskotusse pöördumist.

Põhiseaduse § 15 kommentaaridest tuleneb, et kui menetlus ei kesta ülemäära kaua ning otsuse vaidlustamine kohtus on tagatud, ei riku see kohtusse pöördumise garantiid³⁷. Seega on PS-se kommenteerijate arvates teatud tingimustel kohustusliku vaidemenetluse läbimine kohtusse pöördumisel põhiseadusega kooskõlas. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on märkinud, et vaidemenetluse läbimine kohustuslikuna võib olla kehtestatud enne kohtusse pöördumist. Kindel on aga seisukoht, et kohtulikku kontrolli ei või asendada vaidemenetlusega st vaidemenetluse võimalikkusest hoolimata peab alati säilima kohtusse pöördumise õigus³⁸. E. Kergandberg rõhutab, et kaasaegset kohtusüsteemi saab üles ehitada ainult astmelisena, kuna „demokraatlikus ja kohtuvõimu sõltumatust väärtustavas riigis on just kohtujaainult kohtu funktsiooniks õigusvaidluste siduvalt lõplik lahendamine, siis saab eeskätt kohtusüsteem ise tagada kohtulahendi õigsuse kontrolli“ ja peab sead ka tegema³⁹. Autor nõustub PS-se kommenteerijate seisukohtadega, et kohustuslikku vaidemenetluse läbiviimist nõudev säte ei keela kellelegi oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumist, vaid üksnes täpsustab kuidas peab isik oma kohtusse pöördumise õigust kasutama. Kohtusse pöördumise õigus jääb isikule alles. Seega kohustuslik vaidemenetlus vaid piiraks kohtusse pöördumise õigust ning ei pruugi tähendada selle õiguse rikkumist. Autori arvates võib kohustuslik vaidemenetlus küll näiliselt piirata kohest kohtusse pöördumise õigust, kuid teisalt aitab selle kehtestamine kergendada halduskohtute koormust hoides kokku ressursse, et lahendada kohtuasju kiiremini ja tõhusamalt, mis samuti on omakorda isikute huvides.

³⁶ K. Merusk. R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn. Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk 204.

³⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud vlj 2008, § 146 komm 5, lk 674. Ka RKPSJK leidis määruses kohtuasjas nr 3-4-1-5-04 p-s 22, et kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ei riku kohtusse pöördumise garantiid, kui see menetlus ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud. - Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://ee.vlex.com/vid/-57768582> 05.01.2013.

³⁸ The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996, p 43.

³⁹ E. Kergandberg. Samas, lk 12.

Autorile teadaolevalt on Eesti sotsiaalvaldkonna seaduslikul tasandil sätestatud vaidemenetluse eelnev läbimine enne halduskohtusse pöördumist kohustuslik nt SHS §-s 11¹⁴ 40 ja RPKS §-s 40⁴¹.

1.2 Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 lg-st 1 tulenev õigus vaidluste lahendamisele

Põhiseaduse eksperdid on viidanud, et PS-s on õigusmõistmist puudutavad õigused ühtse terviku regulatsioonita ning sõnaselgelt on katmata rida olulisi põhiõigusi, mis samas kuuluvad Eesti põhiseaduskorda⁴². Seetõttu on vajalik PS- le vastavuse hindamisel minna sügavamale ning hinnata, kas õiguslike vaidluste lahendamine kohtuvälises institutsioonis on kooskõlas EIÕK-ga, mis sätestab kohtumenetluslikud tagatised. Antud teemaga seoses tulevad kõne alla eelkõige EIÕK-ni sätted, mis käsitlevad kohtusse pöördumist. Eelkõige vajab selgitamist vaidemenetluse kooskõla konventsiooni artikkel 6 lg 1 esimese lausega. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 tagab igauhe õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele.

Konventsiooni artikli 6 lg 1 esimese lause kohaselt on igauhel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Kuigi EIÕK art 6 lg 1 sõnastusest ei tulene, et see institutsioon peaks olema tingimata kohus on Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) korduvalt lugenud õigustmõistvas funktsioonis olevaks institutsioone, mis ei ole kohtud⁴³. Olenemata sellest, et EIÕK seda otsesõnu ei sätesta, on EIK laiendanud artikli 6 kehtivust ka paljudele haldusasjadele,⁴⁴

⁴⁰ Isik, kes leiab, et rehabilitatsiooniteenuse osutaja teostatud haldusmenetluse käigus või haldusaktiga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide. Vaie esitatakse SKA-le. Vaideotsusega mittenõustumise korral võib isik pöörduda halduskohtusse.

⁴¹ Kui isik ei nõustu SKA, töövõimetuse ekspertiisi otsusega, korraldab SKA vajaduse korral täiendava ekspertiisi. Vaie lahendatakse SKA-s. Vaideotsusega mittenõustumisel on isikul õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

⁴² Vt nt Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja – vabaduste kaitse. Tallinn, Juura 2004, lk 299.

⁴³ Nt asjas Campbell & Fell vs Ühendkuningriik märkis EIK, et art. 6 lg 1 mõistet „õigusemõistmise volitustega institutsioon“ ei tule tingimata mõista kui klassikalises mõttes kohut, mis on integreeritud riigi kohtusüsteemi. – EIK otsus 28. Juunist 1984.a p 76. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=158&art=215&setlang=est>, 29.01.2013.

⁴⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2008), § 15 p 1.1, lk 163. EIÕK art 6 lg 1 1. lauses sisalduvat mõistet "tsiviilõigused ja – kohustused" tõlgendatakse selliselt, et see hõlmab paljusid haldusasju.

sealhulgas sotsiaalkindlustusajadele⁴⁵.

Ehkki sättest ei tulene siduvaid kohustusi sotsiaalkindlustuse taseme ja suuruse osas, on vajalik asjade sisuline kohtulik arutelu, samuti on vajalik kaitse toetuste juhuslikkuse ja diskrimineerimise vastu nende määramisel. Seejuures on oluline märkida, et kui esialgu loeti tsiviilõiguse klausliga kaetuks vaid juhud, kus tegu oli puhtalt eraõigusliku iseloomuga sotsiaalkindlustussüsteemidega, laiendas EIÕK 1993. aastal artikkel 6 kaitset ka avalik õigusliku iseloomuga seadusest tulenevatele sotsiaalabi vormidele, deklareerides, et vaatamata sellele, kas mingi sotsiaalkaitse instrument on tuletatav eraõiguslike suhete pinnalt või on tegu avaliku õigusega tagatava võimalusega, peab tema määramine vastama kõigile ausa kohtupidamise standarditele⁴⁶.

Lisaks reguleerib kohtumenetlust EIÕK art 13, mis sätestab, et igal juhul, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetslusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. Kohtueelne menetlus (sh kohustuslik) ei ole vastuolus EIÕK-ga⁴⁷.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R(86)12 kohaselt õigustab kohtueelsete õigusemõistmise volitustega organite loomist eesmärk vältida ja vähendada kohtute koormust ja kiirendada vaidluste lahendamist⁴⁸. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi art 69 lg 1 sätestab samuti, et nõude esitajal on õigus edasikaebamisele, kui keeldutakse talle hüvitise andmisest või ei rahuldata kaebust hüvitise kvaliteedi või kvantiteedi suhtes. Seejuures on huvitav märkida, et sama artikli 3 lõike kohaselt ei ole edasikaebamisõigus nõutav, kui kaebusi menetleb

⁴⁵ EIK 29. mai 1986. a otsus kohtuasjas Deumeland v Saksamaa, p 60—74. Kohus analüüsib siin põhjalikult sotsiaalkindlustuse valdkonna kuuluvust avalikku või eraõigusesse ja leiab, et tegemist on pigem eraõiguslike suhetega.

⁴⁶ M. Scheinin. Economic and Social Rights as Legal Rights- A.Eide,C.Krause,A.Rosas(toim.), lk35. Eesti keeles: M.Scheinin. Majanduslikud ja sotsiaalsed õigused kui seaduslikud õigused. Tallinnas 30-31.mai 1996 toimunud seminari Eesti tegevjuristidele „Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni“ õiguslikest tagajärgedest ettekanded. Tallinn: Välisministeerium, 1996, lk 107-133.

⁴⁷ EIK leidis 23. juuni 1981. a otsuses kohtuasjas Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v Belgia p-s 51(a): „Kuigi art 6 lg 1 sätestab "õiguse kohtule", ei kohusta see riike määrama vaidlusi tsiviilõiguste ja -kohustuste üle igas astmes lahendamisele kohtu menetsluses, mis vastaks artikli tingimustele. Paindlikkuse ja tõhususe nõuded, mis on täielikult kooskõlas inimõiguste kaitsega, võivad õigustada administratiivsete või kutsega seotud organite eelnevat sekkumist /.../“

⁴⁸ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16. Septembri 1986.a soovitus nr R(86)12 liikmesriikide kohtute ülekoormatuse vältimise ja vähendamise meetmete kohta. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.coe.int/T/CM>, 24.09.2011.

sotsiaalkindlustusküsimustega tegelemiseks loodud erikomisjon, kus on esindatud kaitstavad isikud⁴⁹.

Euroopa inimõiguste kohus on leidnud vaidemenetluse ja EIÕK artikkel 6 kooskõla kohta, et vaidlused ei pea kõikides staadiumides vastama artikkel 6 nõuetele. Paindlikkuse ja tõhususe nõuded õigustavad seda, et vaidlusi lahendavad esmases staadiumis ka haldusorganid või muud organid, kes ei vasta artikkel 6 nõuetele. Artikkel 6 võimaldab nimelt nii seda, et vaidlus lahendatakse algusest peale artikkel 6 lg 1 nõuetele vastava organi poolt, kui ka seda, et vaidlusi esmases staadiumis lahendab nendele nõuetele mittevastav organ, kuid selle organi otsuste peale saab edasi kaevata kohtulikule organile, kes vastab artikkel 6 lg 1 tingimustele⁵⁰. Seega on kohustuslik vaidemenetlus EIÕK-ga kooskõlas, kui on tagatud edasine kohtusse pöördumise võimalus. Eestis tagab kaebeõiguse HMS § 87 lg1, mis sätestab, et isik võib kaebusega halduskohtusse pöörduda oma õiguste kaitseks. Sotsiaalvaldkonna seadustes on lisaks sätestatud õigus pöörduda kohtusse, kui isik ei nõustu vaidluskomisjoni otsusega.

Õigusemõistmise funktsiooni täitmise tunnustamisest Eesti õigussüsteemis väljaspool kohtusüsteemi annab märku viimastel aastatel Justiitsministeeriumi poolt kasutusele võetud mõiste „kohtuväline õigusemõistmine“, mis hõlmab vaidluskomisjonid (nt töövaidluskomisjonid, üürivaidluskomisjonid) ja muud sarnased täidesaatva võimu organid (haldusorganid), kes teostavad materiaalses mõistes õigusemõistmise ehk jurisdiktsioonilist funktsiooni. Mõiste „kohtuväline“ on kasutusele võetud tulenevalt asjaolust, et see on laiem kui „kohtueelne“. Sellise mõiste kasutamine omakorda on tunnistuseks, et PS tõlgendamisel on viimastel aastatel valdavaks muutunud laiem tõlgendus.

Seega võib pidada õigusvaidluste kohtuvälist menetlust Eestis lubatavaks, kui menetluseks on otsus, mida on võimalik allutada kohtu kontrollile või kui isikul säilib õigus pöörduda kohtu poole esialgse nõudega.

⁴⁹ Vastavalt koodeksi art 2 lg 1 p-le c kohustub lepingupool järgima asjakohaseid sätteid XI ja XII osast. Art 69 kuulub XII osasse ("Ühissätted") ning seega on Eesti Vabariik kohustunud sätet järgima nende valdkondade osas, millega ta on end vastavalt koodeksi art 2 lg 1 p-le b ja art-le 3 ratifitseerimisseaduse § 2 lg-s 1 seotuks tunnistanud.

⁵⁰ P. van Dijk, G.J.H. van Hoof. Theory and practice of the European Convention on Human Rights. 3rd ed. Kluwer Law International, 1998, p 424-425.

1.3 Vaidluse kohtuvälise lahendamise organ kui õigusemõistja

Käsitledes kohtuvälise vaidluste lahendamise organite pädevust, ei saa mööda minna küsimusest, kas ja millises ulatuses tegeletakse seal õigusemõistmisega ning kas ja millises ulatuses on see õigustatud, sest sätestab ju PS § 146 esimene lause kohtu õigusemõistmise monopoli („Õigust mõistab ainult kohus“). Sama tuleneb ka kohtute seaduse⁵¹ § 2 lg –st 1. Seda PS sätet võib mõista selliselt, et peale kohtu on välistatud õigusemõistmine ükskõik millise organi poolt, kuid õigusemõistmise funktsiooni võivad täita ka muud selleks loodud kohtusüsteemivälised organid. Need organid on õigusemõistmise funktsioone täitvad haldusorganid, mis ei kuulu PS kohaselt kohtusüsteemi. Nende otsused ei ole lõplikud vaid kohtus vaidlustatavad. Kohtueelsete õigusemõistmise volitustega organite loomist õigustab eesmärk vältida ja vähendada kohtute koormust ja kiirendada vaidluste lahendamist. Lause „Õigust mõistab ainult kohus“ tähendab seda, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus. Kui õigusemõistmise funktsioon on antud mõnele muule isikule või organile, mis ei kuulu kohtusüsteemi, võib nende isikute või organite otsuseid vaidlustada kohtus⁵².

Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on tõdenud, et igasugune vaidluste lahendamine ei ole veel õigusemõistmine ning märkinud, et PS ei välista vaidluste lahendamist ka väljaspool kohtusüsteemi⁵³. H. Schneider leiab, et õigusemõistmise monopoolsuse printsiibi eitav ehk negatiivne pool, mis keelab teistel organitel õigusemõistmise materiaalses tähenduses, ei muuda seda printsiipi absoluutselt kinniseks, keelavaks põhimõtteks. Õigusemõistmise monopoolne omistamine kohtule ei takista teatavate kohtulike eelinstantside olemist, kaebuste ja avalduste lahendamist halduskorras, mis jätab kohtusse pöördumise võimaluse⁵⁴.

Nagu juba eelnevalt märgitud on EIÕK⁵⁵ artikkel 6 lg 1 järgi igaühel „oma tsiviilõiguste ja kohustuste üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis“. A. Grotian märgib, et „Kohtu (EIK)

⁵¹ Kohtute seadus. – Vastu võetud 19.06.2002 - RT I 2002,64,390... RT I, 29.12.2012, 8.

⁵² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud vlj. Teine, täiendatud vlj. Tallinn, Juura, 2008, lk 674-675.

⁵³ Eesti Vabariigi Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10742>, 29.01.2013.

⁵⁴ H. Schneider. Kohus lahusvõimude süsteemis. Juridica 1999, nr 9, lk 420.

⁵⁵ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11/12,34.. RT II 2010, 14, 54

arvates iseloomustab "õigusmõistmise volitusega institutsiooni" tõsiasi, et see on organ, mille funktsiooniks on õigust mõista, nimelt otsustada oma kompetentsi kuuluvate asjade üle seaduse normide alusel ja ettenähtud korras läbiviidud menetluse käigus. Tal peavad olema volitused anda arutlusel olevas asjas siduvaid otsuseid⁵⁶.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on mindud veel kaugemale ja jõutud seisukohale, mille kohaselt ei pea vaidluste lahendamine kõigis staadiumides vastama EIÕK art 6 nõuetele. Paindlikkuse ja tõhususe nõuded õigustavad seda, et vaidlusi lahendavad esmases staadiumis ka organid, kes ei vasta art 6 nõuetele. Artikkel 6 võimaldab nii seda, et õiguslik vaidlus lahendatakse algusest peale art 6 lg 1 nõuetele vastava organi poolt, kui ka seda, et esmases staadiumis lahendatakse see nendele nõuetele vastava organi poolt, kuid selle organi otsuse peale saab edasi kaevata kohtulikule organile, kes vastab art 6 lg 1 tingimustele.⁵⁷

Eesti vaidluste kohtuvälise lahendamise organitest tegelevad õigusemõistmisega näiteks töövaidluskomisjonid, üürikomisjonid, kindlustuse vaidluskomisjon jm. Osaliselt ka tööstusomandi apellatsioonikomisjon ja tarbijakaebuste komisjon (viimasel puudub otsuse sundtäidetavus)⁵⁸. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande § 146 kommentaari 5 kohaselt on komisjonide näol tegemist õigust mõistvate haldusorganitega⁵⁹. Seega võib õigust mõista ka muu institutsioon kui kohus, kui lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ei nõua iseenesest, et õigusemõistmine toimuks kohtus. EIÕK artikkel 6 järgi peab õigusemõistmisel aga asja arutamine olema õiglane ja avalik ning toimuma mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.

Põhiseaduse § -st 148 tulenevalt koosneb kohtusüsteem maa-, haldus- ja ringkonna-kohtutest ning Riigikohtust. Tulenevalt PS § -st 148 lg-st 2 on võimalik moodustada mõnda liiki asjade lahendamiseks erikohtuid. Neid kohtuid võib luua seadusega mõnda liiki kohtuasjade jaoks. Euroopa riikides on loodud erikohtuid töö- ja sotsiaalvaidluste

⁵⁶ A. Grotian. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele. - Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=531>, 23.01.2012.

⁵⁷ Dijk, P. Van, Hoof, G.J. van. Theory and practice of the European convention on Human Rights. 3 rd ed. Kluwer Law International, 1998, lk 424-425.

⁵⁸ V. Kõve. Tsiviilvaidluste kohtuväline lahendamine Eestis. Juridica III, 2005, lk 163.

⁵⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud vlj. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2002, lk 608-609.

ning mõnede muude asjade lahendamiseks. Eestis muid erikohtuid peale halduskohtu loodud ei ole. Selge on see, et vaidemenetlust läbiviivad haldusorganid ei ole kohtud PS § - de 146 ja 148 tähenduses. Samas on aga vaidluste lahendamine nende poolt käsitletav õigusemõistmisena. Seega tekib küsimus, kas selline õigusemõistmine on kooskõlas PS § 146 esimese lausega? R. Maruste on nentunud, et PS §-st 146 järeldeb, et muud institutsioonid Eestis õigusemõistmise funktsioone täita ei saa. Selle probleemi lahendamiseks pakkus ta 1996. a välja, et pärast EIÕK-ni jõustumist tuleb aluseks võtta selles konventsioonis kasutatav interpretatsioon, mis võimaldab õigusemõistmist ka muude organite poolt⁶⁰.

Põhiseaduse kommentaarides PS § 146 kohta on U. Lõhmus⁶¹ kommenteerinud, et lubatavaks peetakse õigusemõistmist ka sellise organi poolt, kes ei ole kohus PS § 148 tähenduses põhjendades seda sellega, et PS § 146 esimese lause kohaselt lõpliku otsuse langetamine jääb ikkagi kohtule⁶². Põhiseadus ja EIÕK ei välista, et mõnes asjas võivad õigust mõista ka haldusametnikud, eeldusel, et isikul on võimalus taotleda otsuse õigsuse kontrolli kohtus. Lisaks haldusametnikele täidavad õigusemõistmise funktsiooni ka muud selleks loodud organid, nt individuaalsete töövaidluste lahendamiseks on loodud töövaidluskomisjonid, Riigihangete Ameti juurde on loodud vaidlustuskomisjon. Need organid on õigusemõistmise funktsioone täitvad haldusorganid, mis ei kuulu PS kohaselt kohtusüsteemi⁶³.

Seega saab selle seisukoha järgi pidada õigusemõistmist vaideorgani poolt lubatavaks, kui on tagatud hilisem kohtusse pöördumise võimalus. Vaidemenetluse puhul on see tingimus täidetud, seega saab vaidemenetlust pidada põhiseaduspäraseks. K. Merusk on märkinud, et PS § 46 alusel esitatud avalduste ja märgukirjade lahendamisel ning teatud liiki vaidluste lahendamisel eriseadustes (siia kuuluvad ka käesolevas magistritöös käsitletud leidvad eriseadused) sätestatud kohtueelse menetluse puhul on tegemist õigusliku vaidlusega, mis lahendatakse täidesaatva võimu poolt⁶⁴.

⁶⁰ R. Maruste. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti siseriiklik õigus. *Juridica*, 1996, nr 3, lk 120.

⁶¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2008), § 146 p 5, lk 674.

⁶² Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Koostaja U. Lõhmus, Tartu, 2003, lk 154; Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 608.

⁶³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud vlj. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2002, komm. § 146 juurde p-d 7 ja 8, lk 675.

⁶⁴ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Taru Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 13-14.

1.4 Nõuded õigusvaidluste kohtuvälise lahendamise organitele

Järgnevalt analüüsitakse, millistele nõuetele peab vastama õigusemõistmise funktsiooni täitev organ. Vastavalt EIÕK art 6 peab asja arutav institutsioon:

- 1) olema seaduse alusel moodustatud;
- 2) sõltumatu ja
- 3) erapooletu.

U. Lõhmus leiab, et tingimusele „olema moodustatud seaduse alusel“ vastamiseks on piisav ka asjaolu, et erinevate kohtueelsete institutsioonide poolt langetatud otsuseid on võimalik kohtus vaidlustada⁶⁵. Eesti kohtud on loodud ja tegutsevad seaduse alusel, mis annab kogu menetluskäigule piisava tagatise. Seega võib väita, et õigusvaidluste kohtuvälise lahendamise organid peavad vastama ennekõike sõltumatuse ja erapooletuse kriteeriumitele, tingimusel, et nende otsused on allutatud kohtulikule kontrollile.

Õigusemõistmise sõltumatust on nimetatud ka tänapäevaste põhiseaduslike doktriinide-võimude lahusus, õigusriiklus, põhiõiguste kaitse - lahutamatuks osaks⁶⁶. M. Shapiro märgib, et just õigusemõistmise sõltumatus ja erapooletus tagavad selle legitiimsuse, seda eriti olukordades, kus üheks vaidlevaks pooleks on riik⁶⁷.

Kuna sõltumatuse kriteeriumit ei ole EIÕK-s täpsemalt avatud, siis lähtutakse ennekõike EIK tõlgendusest, mille kohaselt sõltumatuse all peetakse ennekõike silmas sõltumatust seadusandlikust ja täitevvõimust. Asjaolu, et organi liikmed on täidesaatva võimu poolt ametisse nimetatud ei ole vastuolus konventsiooniga. Vastuolu tõendamiseks tuleb taotlejal tõestada ametisse määramise protseduuri ebakorrektsus või siis oli konkreetse asja üle otsustav koosseis määratud motiividest, millest võis eeldada soovi mõjutada asja lahendamise tulemust⁶⁸. Korduvalt on märkimist leidnud ka kohtunike ametisoleku aeg ning tagasikutsumise ja kõrvaldamise vastased garantiid. Näiteks asjas Campbell & Fell v Ühendkuningriik leidis EIK, et kolmeaastane ametiaeg on küll lühike kuid aktsepteeritav. Samuti tõdeti, et kõrvaldamise formaalse tunnustamise puudumine õiguses ei tähenda iseenesest veel sõltumatuse puudumist,

⁶⁵ U. Lõhmus. Samas, lk 153.

⁶⁶ D. Liiv, M. Sarapuu. Kohtute sõltumatus ja selle tegelikud piirid. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu, Juridicum, 2002, lk 17.

⁶⁷ M. Shapiro. Courts, a Comparative and Political Analysis. The University of Chicago Press, 1981, lk 32.

⁶⁸ Campbell & Fell v Ühendkuningriik EIK otsus 28. Juunist 1984.a p 76. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=158&art=215&setlang=est>, 23.01.2013.

tingimusel et seda tegelikkuses tunnustatakse ja et kõik teised vajalikud garantiid on olemas⁶⁹.

Erapooletus tähendab eelarvamuste puudumist protsessi poolte ja vaidluse tulemuse suhtes. A. Grotian märgib erapooletuse nõude kohta, et see liigendub kaheks:

- 1) institutsioon on subjektiivselt erapooletu, st kas selle liikmed on vabad isiklikest arvamustest ja
- 2) kas objektiivsest vaatekohast on erapooletus piisavalt nähtav või kas erapooletuse garantiid konkreetses olukorras välistavad igasuguse põhjendatud kahtluse selles küsimuses⁷⁰.

U. Lõhmus on välja toonud, et kohtuniku isiklikku sõltumatust eeldatakse senikaua, kui ei ole tõendeid vastupidise kohta. Subjektiivne erapooletus tähendab, et kohtunikul puuduvad protsessiosalise suhtes eelarvamus ja eelhoiakud. Objektiivse erapooletuse üle otsustamisel on aga olulised asjaolud, mil viisil on kohus moodustatud ja kas mingi kokkusattumus või ühe kohtuniku funktsioonide järgnevus ei sea kahtluse alla kohtu või selle liikme erapooletust. Objektiivse erapooletuse hindamisel on oluline, mis välja paistab⁷¹.

Kokkuvõttes võib väita, et vaidluste kohtuvälise lahendamise organite loomisel ja nende tegevuse hindamisel tuleb esmaoluliseks pidada seda, et täidetud oleksid erapooletuse ja sõltumatuse kriteeriumid ning tingimust, et kogu menetlus oleks lõppastmes allutatud kohtulikule kontrollile.

1.5 Nõuded menetlusele

Lisaks õigusemõistmise funktsiooniga organite ülesehitusele ja tegevusele seatud tingimustele on rida nõudeid sätestatud ka menetlusele kindlustamaks õiglast õigusemõistmist. Põhiseadus ja EIÕK sätestavad rea kohtumenetluslikke õigusi, mis peavad tagama õiglase õigusemõistmise. Käesoleva töö kontekstis on asjakohane vaadelda vaid neid õiguslikke tagatiseid, mis otseselt seonduvad haldusmenetlusega.

Põhiseadus § 24 sätestab neli eraldiseisvat kohtumenetluslikku õigust:

⁶⁹ Vt samas p 80.

⁷⁰ A. Grotian, lk 56.

⁷¹ U. Lõhmus, lk 155.

- 1) õigus määratud kohtualluvusele;
- 2) õigus olla oma kohtuasja arutamise juures;
- 3) õigus õigusemõistmise avalikkusele;
- 4) õigus edasikaebele.

Nimetatud õigused tagavad, et isik, kelle kohtuasja arutatakse ei ole mitte õigusemõistmise objekt vaid subjekt koos sellest tulenevate õigustega⁷².

Põhiseaduse § 24 on olemuselt kitsam, kui EIÕK art 6, seda küll ennekõike kriminaalmenetluslikke tagatise puudutavalt, kuna ei väljenda selgesõnaliselt isegi õigust õiglasele õigusemõistmisele, mis on esikohale asetatud art 6 sõnastuses. Õigus õiglasele õigusemõistmisele koosneb samas mitmetest õigustest, mida analüüsitakse alljärgnevalt.

Üheks oluliseks komponendiks õiglase õigusemõistmise juures on selle avalikkus. R. Maruste leiab, et nimetatud normi eesmärk on õigusemõistmise läbipaistvus ja selle kaudu omakorda õigluse ja erapooletuse taotlemine. Avalikkuse printsiip õigusemõistmises võimaldab ühelt poolt avalikkusel ja igaühel mõista, mis kohtutes toimub ning teiselt poolt annab see aluse õigusemõistmise usaldatavusele ning tehtud otsuste legitiimsusele. Õigusemõistmise avalikkust saab vaadelda laiemalt ja kitsamalt. Laiemas tähenduses hõlmab see nii kohtunike ametisse nimetamise ja vastutuse reeglid, menetlusnormide avalikkuse, selguse ja kättesaadavuse, juurdepääsu kohtudokumentidele, avalikkuse õiguse olla informeeritud kohtutes toimuvast jms. Kitsamalt vaadeldakse aga kohtuistungite avalikkuse põhimõtet ja kohtualuse õigust asja suulisele ärakuulamisele⁷³.

Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt märkinud õigusemõistmise avalikkust, kui fundamentaalset printsiipi, milles kõrvalekalded on võimalikud juba tulenevalt art 6 lg-st 1, kuid vaid väga erakorralistel põhjustel. Kuigi EIK, on haldusvaidluste kohta märkinud, et kui asja lahendatakse ühes ja ainsas kohtuastmes, siis võivad suulise arutamise ärajätmist õigustada üksnes erandlikud asjaolud, milleks on: a) arutuse all

⁷² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud vlj. Kolmas, täiendatud väljaanne 2012, lk 316.

⁷³ R. Maruste. Konstitutsionalism ja põhiõiguste kaitse, lk 406.

pole faktilised ja õiguslikud küsimused, mis nõuavad suulist arutamist; b) otsustada tuleb piiratud ulatusega küsimusi; c) puudub avalik huvi vaidluse vastu⁷⁴.

Kuigi Eestis puuduvad sellised haldusasjad, mille peale ei ole võimalik kõrgemalseisvale kohtule edasi kaevata, saab eelnevalt viidatud lahendist teha järelduse, et kui ei esine loetletud erandlikke asjaolusid, siis tervikliku kohtumenetluse käigus peaks vähemalt üks kord leidma aset asja suuline arutamine kohtuistungil. Kohtuistungi avalikkuse nõue on täidetud, kui üldsusel on võimalik saada informatsiooni kohtuistungi aja ja koha kohta ning kohtuistungi paik on üldsusele kergesti ligipääsetav.

Tulenevalt PS §-st 24 lg-st 3 ja 4 võib õigust avalikule arutelule piirata vaid väga põhjendatud kaalutlustel, esmajoonel saavad põhjused tugineda eraelu, riigi -või ärisaladuse kaitseks, või kui seda nõuavad alaealise, kannatanu või õigusemõistmise huvid. V. Saaremetts märgib avaliku arutamise kohta, et paljudes haldusasjades esineb vaieldamatult oluline avalik huvi ning näiteks poliitiliselt tundlikes asjades on avalikkuse tõhusal juurdepääsul kindlasti tähtis roll näitamaks üldsusele, et kohtumenetlus oli aus ja õiglane. Seetõttu oleks vajalik, et halduskohtud viiksid praktikas läbi suulise menetluse vähemalt neis asjades, mille vastu võib eeldada tungivat avalikku huvi. Loomulikult tuleb kohtuistung korraldada ka juhul, kui see on muul põhjusel vajalik asja õigeks lahendamiseks⁷⁵. Õigus asja suulisele arutamisele on leidnud kinnitust näiteks asjas Andersson v Sweden⁷⁶, kus EIK rõhutas, et suulise kohtumenetluse korraldamisest esimese astme kohtus võib hoiduda üksnes erandlikel asjaoludel. Samas ei ole isiku loobumine suulisest arutelust artikliga 6 vastuolus. Euroopa Inimõiguste Kohus jõudis asjas Fexler v Sweden⁷⁷ järeldusele, et kui isik loobub õigusest suulisele menetlusele esimese astme kohtus, siis ei ole reeglina vajalik korraldada suulist menetlust ka teises astmes.

Tähelepanu on pälvinud ka kirjaliku menetluse lubatavuse küsimus. Kirjaliku menetluse vormi võib kasutada õigusemõistmise ökonoomia huvides, poolte nõusolekul ja reeglina lihtsamate asjade puhul⁷⁸. Oluline on kõigi eelnimetatud tingimuste täidetud. Euroopa

⁷⁴ Allan Jacobsson v Sweden (No 2), 19.02.1998 otsus, 8/1997/792/993 § 46. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58133>, 10.02.2013.

⁷⁵ V. Saaremetts. Kohtumenetlus. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn 2008, lk 176.

⁷⁶ Andersson v Sweden, 07.12.2010 otsus 17202/04. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102115>, 10.02.2013.

⁷⁷ Fexler v Sweden, 13.10.2011 otsus 36801/06. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106918>, 10.02.2013.

⁷⁸ R. Maruste, lk 407.

Inimõiguste Kohus on asjas Eriksson v Sweden⁷⁹ kirjaliku menetluse arutamise kohta märkinud, et sotsiaalkindlustusega seotud kohtuasjades võib eelistada kirjalikku menetlust.

Autor leiab, et asja kirjalikus menetluses lahendamine teenib tõepoolest menetlus-ökonoomia printsiipi, kuna tulenevalt halduskohtumenetluse uurimispõhimõttest piisab ka sellest, kui menetlusosalised saavad oma seisukohad ammendavalt esitada kirjalikes materjalides ning tõendamist vajavad asjaolud tõendatakse dokumentaalselt. Sageli puudub ka protsessiosalistel endil huvi kohtuistungist osa võtta. Lisaks muutub ka õigusemõistmine kättesaadavamaks, kuna kaebuse esitamine ei eelda tingimata istungile ilmumist ning seetõttu on võimalik asja kirjalikult läbi vaadates saavutada nende kiirem lahendamine. Siinjuures on oluline märkida, et soovi korral jääb menetlusosalistele alati tagatuks võimalus asja suuliseks arutamiseks.

Kokkuvõtteks võib väita, et vaidluste kohtuväline lahendamine õigustmõistvates organites on PS ja EIÕK kohaselt lubatav. Samuti leidis kinnitust, et avalikul võimul on kohustus õiguste kaitse tagamiseks luua efektiivseid menetlusi ning, et vaidlusi lahendavad kohtuvälised organid tuleb luua seaduse alusel tagades sõltumatuse ja erapooletuse kriteeriumide täitmise. Vaidluse kohtuvälise lahendamise organites tuleb tagada menetluses PS-s ja EIÕK-s sätestatud menetlust puudutavad õiguslikud garantiid ning samas, kui õigusemõistmine on lõppastmes allutatud kohtulikule kontrollile, on eriti vaidluste kohtuvälise lahendamise organite puhul oluline jälgida ka menetluse efektiivsust.

⁷⁹ Eriksson v Sweden, 12.04.2012 otsus 60437/08. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110322>, 10.02.2013.

2. SOTSIAALKINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE FUNKTSIOONID JA MUDEL

2.1 Sotsiaalkindlustusvaidluste kui haldusvaidluste kohtuvälise lahendamise funktsioonid

Esimeses peatükis veenduti, et kohtuväline vaidluste lahendamine on PS ja EIÕK-ni kontekstis lubatav. Analüüsi ka nõudeid menetlevatele organitele ja menetlusele. Menetlusele seatud nõuete analüüsi käigus tõusetus küsimus vaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi loomisel sellele seatud eesmärgist. Käesolevas peatükis uuritakse vaidluste kohtuvälise lahendamise funktsioonidega seonduv. Traditsiooniliselt on haldusvaidluste lahendamise funktsioonideks peetud isiku õiguskaitse tagamist, vaidlusorgani enesekontrolli funktsiooni ja kohtute koormuse vähendamist.

2.1.1 Õiguskaitse tagamine

Vaideorgan ei ole küll kohus, kuid ta teostab haldusinstantsina õiguskaitsefunktsiooni. Õiguskaitsefunktsiooni all peetakse eeskätt silmas seda, et see annab isikutele täiendava võimaluse oma õiguste kaitsmiseks lisaks kohtumenetlusele. Vaie on seega käsitletav õiguskaitsevahendina ja vastav menetlus õiguskaitsemenetlusena⁸⁰.

Hindamaks isikute võimalust oma õigusi kaitsta, on esmalt vaja teada, kui suur osa isikutest on pöördunud vaidega haldusorgani poole. Eestis on sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise organiks SKA juures moodustatav pensionikomisjon ja vaidluskomisjon, mis tegelevad isikute poolt esitatud vaiete lahendamisega. Sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamine komisjonis toimub vaidemenetluse korras. Uurides SKA andmeid vaidluste lahendamise kohta ajavahemikus 2006 – 2012.a⁸¹, selgus, et isikute poolt vaidlustati SKA poolt tehtud otsuseid Pensionikomisjonis (pensionide, peretoetuste, vanemahüvitise, elatisabi, kuriteoohvri hüvitise, õppelaenu, represseeritute, matusetootuse jne kohta) 2006 – 2012.a kokku 1693-l korral (vt lisa 1). Sealhulgas vaidluskomisjoni laekus ajavahemikus 2005 – 2012.a kokku 5237 vaiet (vt

⁸⁰ E. Vene. Haldusmenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica* 2005, X, lk 707.

⁸¹ Andmed pärinevad Sotsiaalkindlustusameti poolt komisjonides menetletud vaiete ja tehtud otsuste analüüsi tulemustel. - Käesolevad andmed alates 2006-2010a. kohta autori valduses. Andmed alates 2011a. kättesaadavad arvutivõrgus: <http://dokumendihaldus.ensib.ee/default.aspx>, 10.03.2013.

lisa 2). Halduskohtusse on pöördunud ajavahemikus 2007 – 2011.a kokku 959 kaebusega⁸².

Erinevus esitatud vaiete hulga suhtes pensionikomisjoni ja vaidluskomisjoni vahel on tingitud sellest, et nimetatud komisjonid lahendavad erinevaid liike asju. Vaadates komisjonidele esitatud vaiete arvu võib väita, et isikud kasutavad pigem võimalust pöörduda õigusvaidlustes kohtuvälise menetleja poole kui kohtusse. Kohtusse pöördumise väiksem arv võrreldes kohtuvälise menetlejaga võib olla seotud isikule kohtumenetluse puhul sellega kaasnevate kuludega või vajalike teadmiste ja oskuste puudumisega oma õiguste kaitsmiseks kohtumenetluses ja kahtlemata kohtumenetluses kuluvat pikemat aega võrreldes kohtuvälise menetlejaga.

Autor leiab, et kohtu kõrval täiendava võimaluse pakkumine isikule oma õigusliku vaidluse lahendamiseks on üheks teeks õiguskaitse tagamisele. Samuti pidades silmas üldisemat eesmärki, milleks on vaidluse lahendamine ja mitte menetlus, muudab alternatiivide olemasolu kogu õigussüsteemi tugevamaks. Seetõttu on eriti oluline, et isikute õiguste kaitseks oleks menetlus maksimaalselt lihtsustatud ja sellega kaasnevad kulud minimeeritud.

2.1.2 Haldusorgani enesekontrolli funktsioon

Enesekontroll tähendab, et nii lähte- kui vaideorganil on võimalus otsuse õiguslikud ja faktilised asjaolud uuesti üle kontrollida ja vigasid või ebaotstarbekaid lahendusi korrigeerida. Individuaalselt puudutatud isik algatab oma vaidega halduse kontrollimenetluse⁸³. See võib avalduda näiteks selles, et isik juhib oma vaites tähelepanu asjaoludele, mis haldusorganile enda positsioonilt kontrolli teostades oleks võinud olla märkamata jäänud. Seega aitab isiku vaie haldusel oma tegevust paremini kontrollida.

2.1.3 Kohtute koormuse vähendamine

Kohtute koormuse vähendamisel on juba aastaid üheks võimaluseks peetud nn lihtsate ja rutiinsete valdkondade üleandmist alternatiivsetele vaidlusi lahendavatele kooslustele ja kogudele⁸⁴. Eelkõige toimub vähenemine selle arvel, et isik saab positiivse lahendi

⁸² Kohtute statistika. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.kohus.ee/10925>, 10.03.2013.

⁸³ E. Vene. Haldusmenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica* 2005, X, lk 710.

⁸⁴ E. Loonurm. Kohtute arv, töökoormus ja võimalikud tulevikusuundumused. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu, Juridicum, 2002, lk 56.

juba kohtuvälise õiguslikke vaidlusi lahendava organi menetluses. Kohtusse jõudvate asjade hulk väheneb ka nende kaasuste arvel, kus lahend ei ole isiku kasuks, kuid isik ei pea mingil põhjusel otstarbekaks vaidlust jätkata. Lisaks võib vaide kohtusse mittejõudmise põhjus olla ka selles, et vaideotsuses selgitatakse isikule piisavalt selgelt, et tema pretensioonid ei ole põhjendatud. Seega on eriti oluline otsuses motiveerida, kui lahend ei ole isiku kasuks põhjusel, et isik nõuab midagi, milleks puudub seaduslik alus. Oluline on, et isik suudaks pärast otsusega tutvumist objektiivselt hinnata oma võiduvõimalusi kohtus.

SKA juures moodustatud Pensionikomisjon ja vaidluskomisjon on 2006-2012 aastal teinud kokku 6930 otsust. Ligi 959-l korral on asja arutamine jätkunud kohtus, seega võib väita, et enamus juhtudel on menetlus pensionikomisjonis ja vaidluskomisjonis vähendanud kohtute koormust⁸⁵.

Tuginedes eelpooltoodule võib väita, et isikud soovivad oma õigusi kaitsta, kui selleks on olemas vaidluse väärtusele proportsionaalne menetlus. E. Loonurme märgib: „Tuleb lähtuda eeldusest, et tõsiste probleemide puhul pöördutakse ja peabki pöörduma kohtute poole, mis ei tähenda aga seda, et iga pisivaidlus või ebakõla peaks kohe kohtutee leidma“⁸⁶. Kui läbi vaidlusemenetluse „filtri“ jõuab halduskohtusse vähem kaebusi, saab kohus selle võrra paremini kontsentreeruda nende asjade lahendamisele, mille puhul on kohtumenetlus vältimatu. Isegi juhul, kui isik ikkagi kohtusse pöördub, on motiveeritud vaideotsus kohtunikule abiks, sest ta saab sealt kiirema ülevaate vaidluse sisu kohta⁸⁷. Seega aitab vaidlusemenetlus kaasa kohtumenetluse kvaliteedile, mis muidu võiks kohtute ülekoormuse tõttu halveneda ning säilib ka kohtute koormuse vähendamise funktsioon.

Kokkuvõtvalt võib väita, et isikutele tuleb tagada vaidluse ulatusele ja väärtusele vastav menetlus, pole põhjust koormata kohtuid pisivaidlustega, mida on võimalik lahendada kohtuvälises õigusvaidlusi lahendavas organisis.

2.2 Sotsiaalkindlustusvaidluste kui haldusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudel

Lähtudes vaidluste lahendamist läbiviivast organist võib haldusorganisis läbi viidava vaidlusemenetluse jagada kolmeks olenevalt sellest, kas vaide lahendajaks on sama

⁸⁵ Vt viited 81 ja 82.

⁸⁶ E. Loonurm, lk 56.

⁸⁷ E. Vene. Haldusmenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. Juridica 2005, X, lk 709.

haldusorgan, kes oli välja andnud vaidlustatud haldusakti (lähteorgan), lähteorganist kõrgemalseisev haldusorgan (vaideorgan) või spetsiaalne selleks ettenähtud organ⁸⁸. Alljärgnevalt uuritakse lähemalt, mida hõlmab endas menetlus eelnimetatud jaotuse alusel ning milline menetlus iseloomustab vaidluste lahendamist komisjonis.

Kuna vaide lahendajaks võib põhimõtteliselt olla nii lähteorgan kui sellest kõrgemalseisev organ ühe menetluse raames või ainult kõrgemalseisev haldusorgan üksinda või ka ainult lähteorgan üksinda, pakub E. Vene välja omapoolse liigituse vaidmenetluse mudelitele, millest tulenevalt: võib vaide lahendajaks olla nii vaidlustatud akti andnud või toimingut sooritanud organ kui ka sellest kõrgemalseisev organ; vaide lahendajaks üksnes kõrgemalseisev haldusorgan; vaide lahendajaks üksnes vaidlustatud akti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan või on vaide lahendajaks spetsiaalne selleks ettenähtud organ⁸⁹.

2.2.1 Vaide lahendamine nii haldusakti andnud või toimingut sooritanud organi kui sellest kõrgemalseisva organi poolt

Sellise mudeli kohaselt esitatakse vaide lähteorgani kaudu kõrgemalseisvale organile, kes teostab teenistuslikku järelevalvet lähteorgani üle (nt Tööinspeksioon, Maksu-ja Tolliamet), kusjuures enne vaideorganile esitamist on lähteorganil endal võimalik vaide rahuldada. Kui aga vaide jääb rahuldamata, edastatakse vaide lahendamiseks vaideorganile. Seega on vaide üle otsustamise pädevus nii lähteorganil kui vaideorganil, lisaks sooritab osa menetlustoiminguid lähteorgan ja osa jällegi vaideorgan. Näiteks tuleneb selline lahendus HMS §-st 73 lg 1⁹⁰.

Võimalus, et vaide lahendajaks on nii lähteorgan kui vaideorgan, tähendab lisaks ka seda, et kõrgemalseisva haldusorgani puudumisel või mõnel muul põhjusel on vaide lõplikuks lahendajaks üksnes lähteorgan. Seega üldreegel on küll selline, et vaide lõplikuks lahendajaks (juhul, kui lähteorgan seda ei rahulda) on kõrgemalseisev organ,

⁸⁸ The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996, p 43.

⁸⁹ E. Vene. Haldusmenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. Juridica 2005, X, lk 706.

⁹⁰ HMS § 73 lg 1 sätestab: „Kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet.“ HMS § 73 lg 2 sätestab: „Kui haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan.“

kuid juhul, kui viimast ei ole või esinevad mõned muud seaduse sätetatud alused, on vaide lahendajaks ainult lähteorgan⁹¹.

2.2.2 Vaide lahendamine üksnes kõrgemalseisva organi poolt või üksnes lähteorgani poolt

Võimalik on, et vaide lahendamine on antud eranditult vaid ühe organi pädevusse. Nii võib vaide lahendajaks olla vaid lähteorganist kõrgemalseisev organ või üksnes lähteorgan ise. Kindlalt ei saa siiski väita, et sellise mudeli puhul on tunnustatud eranditult vaid sellist vaidemenetluse mudelit. Võimalik, et selline mudel on ette nähtud vaid teatud kindlate eriliigiliste vaidluste lahendamiseks ning selle kõrval on koht ka teistele vaidemenetluse mudelitele⁹².

2.2.3 Vaide lahendamine selleks spetsiaalselt ette nähtud organi poolt

Spetsiaalsed vaidmeid läbivaatavad organid on samuti küllaltki levinud. Üheks selliseks on konkreetset liiki vaidluste lahendamiseks loodud komisjonid, mis on sageli tegutsevad erialaliitude juures. Eestis saab selliseks organiks, mis on spetsialiseerunud üksnes vaidluste lahendamisele pidada näiteks töövaidluskomisjone, üürikomisjone, tarbijakaebuste komisjoni, kindlustuse vaidluskomisjoni, tööstusomandi apellatsioonikomisjoni, autoriõiguse komisjoni, riigihangete vaidlustuskomisjoni, samuti SKA juures moodustatud vaidluskomisjoni.

Tavaliselt on sellised komisjonid moodustatud paaritust arvust liikmetest. Komisjoni juhhib esimees ning liikmed on poolte poolt kas otse valitud või muul viisil määratud. Sõltumata sellest, kuidas neid on valitud või määratud, peavad komisjoni liikmed olema erapooletud konkreetse asja lahendi suhtes. Komisjonid teevad tavaliselt otsuse analoogselt vahekohtuga. Samas on komisjoni otsuseid reeglina võimalik vaidlustada, nõudes kohtus sama asja uuesti läbivaatamist. Sageli on otsus selle jõustumisel täitmisele pööratav. Menetluses osalemine võib olla vabatahtlik, kuid esineb valdkondi, kus mõlemal poolel, juhul kui teine seda taotleb, on kohustus esmalt üritada vaidlust lahendada vaidluste lahendamise komisjonis⁹³.

⁹¹ E. Vene. Haldusmenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica* 2005, X, lk 706.

⁹² Vt samas, lk 707.

⁹³ Näiteks võib tuua kindlustuse vaidluskomisjoni, kus kohustusliku kindlustuse puhul on kindlustusandja kohustatud osalema kaebuse läbivaatamises, kui kindlustusvõtja seda soovib (Liikluskindlustuse seadus § 55 lg 4).

Spetsiaalse organi poolt läbiviidava menetluse erisuseks on see, et selliste organite põhifunktsiooniks ongi reeglina vaid täitevvõimu kaebuste ja vaiete lahendamine. Samas võib selle mudeli puhul täheldada vastavate organite kohtumõistmisele iseloomulike tunnuste suuremat rõhutamist. Näiteks on üritatud tagada vaidlust lahendava organi sõltumatust ja erapooletust vaidluse pooltest, eelkõige täitevvõimust. Samuti on selliste organite moodustamine ja nendes toimuv menetlus reguleeritud sarnaselt analoogiliste kohtuid puudutavate normidega⁹⁴.

Sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamiseks loodud komisjonid tegutsevad kõigis põhjamaades. Näiteks tegeleb Soomes sotsiaalkaitse ja sotsiaalkindlustusega seotud küsimustega KELA (*Kansaneläkelaitos*) ehk Pensionamet. KELA poolt tehtud otsuseid saab vaidlustada Sotsiaalkaitse vaidekomisjonis (*Sosiaaliturvan Muutoksenhakulautakunta*)⁹⁵. Rootsis võib sotsiaalkassa ja sotsiaalkomisjoni (*social welfare committee*) otsuseid vaidlustada halduskohtus. Sotsiaalkindlustuskassa otsuse peale ei saa isik kaevata halduskohtusse enne selle kohtueelset ülevaatamist. Otsuse peale saab edasi kaevata üldesindaja (usaldusisik) kaudu. Seega on Rootsis sotsiaalkindlustusajades kohtueelne menetlus kohustuslik. Taanis reguleeritakse sotsiaalasjades vaidlusi õiguslikult CLAS (*Consolidation Act on Legal Protection and Administration in Social Matters*) alusel, mis näeb ette kaebuste lahendamise kohalike ja maakondlike asutuste otsuste peale sotsiaalsete kaebuste komisjonis (*social complaints board*). Apellatsiooniasmena tegutseb apellatsioonikomisjon (*Social Appeals Board*), kelle otsuseid ei saa edasi kaevata ühelegi haldusorganile⁹⁶.

Eesti HMS⁹⁷ § 73 lg 1 sätestab, et kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. HMS § 73 lg 2 sätestab, et kui haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan ise. Selliseks haldusorganiks saab pidada SKA juures moodustatud vaidluskomisjoni.

⁹⁴ E. Vene. Haldusmenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica* 2005, X, lk 707.

⁹⁵ Soome sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamise kohta vt – Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/elake_viro/\\$File/elake_viro_verkko.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/elake_viro/$File/elake_viro_verkko.pdf?OpenElement), 31.01.2013.

⁹⁶ Vaidluste lahendamine. Välisriikide õigus. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48231/Sotsiaalseadustiku+%FCIdosa+anal%FC%FCs_mai+2009.pdf, lk 500-501. 30.01.2013.

⁹⁷ Haldusmenetluse seadus. - Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354.... RT I, 23.02.2011, 8.

Seega on isikul võimalik SKA poolt tehtud otsusega mittenõustumise korral vaidlustada tehtud otsus vaidluskomisjonis.

Kokkuvõttes võib märkida, et menetlust lähteorganis tuleb pidada vaidemenetluse enesekontrollifunktsiooni üheks tähtsamaks väljenduseks, see on konkreetsetele, algse menetluse juba läbiviinud organile suunatud võimalus oma otsuste veelkordseks kontrollimiseks. Ühtlasi omab see kergendavat iseloomu ka vaideorgani suhtes. Eesti HMS lähtub vaidemenetluse mudelist, kus vaiet kontrollivad nii lähteorgan, kui vaideorgan või mudelist, kus vaide lahendamine toimub selleks spetsiaalselt ette nähtud organi poolt. Kindlasti ei ole siinkohal esitatud vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalused ammendavad. Praktikas esineb mudelite kombinatsioone, mis muudavad vaidluste lahendamise efektiivsemaks ja rohkem orienteerituks konkreetsete ühiskonna tavadele ja kommetele ning praktilistele vajadustele. Sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamiseks on peetud võimalikuks kasutada vaidluste lahendamist selleks spetsiaalselt ettenähtud organite poolt. Autori arvates on sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise eesmärges silmas pidades vaidluste lahendamine selleks spetsiaalselt ettenähtud organi poolt parim mudel, seda lähtuvalt ennekõike kriteeriumist, et selline mudel võimaldab kaasata mõistlike kuludega piisavat kompetentsi sotsiaalkindlustusvaidluste menetlemisse.

3. SOTSIAALKINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE ORGANI PÄDEVUS JA MENETLUSE KÄIK

Nagu juba töö eespool selgus, toimub sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuväline lahendamine haldusmenetluse raames sätestatud vaidmenetluse korras. E. Vene on märkinud, et vaidmenetlust saab küll pidada formaalseks õiguskaitsemenetluseks, kuid see pole siiski samastatav kohtumenetlusega ning vaideorgan ei ole oma tegevuses seotud kohtulike menetluspõhimõtetega, vaid peab lähtuma tavalise haldusmenetluse põhimõtetest⁹⁸. Seega toimub vaidmenetlus haldusmenetluse põhiprintsiipe järgides. Haldusmenetluse printsiibid sätestab HMS §-des 3-7 ning nendeks on:

- õiguste kaitse (seaduslikkus ja proportsionaalsus);
- kaalutusõigus;
- vormivabadus ja eesmärgipärasus;
- uurimispõhimõte;
- avalikkus ja andmekaitse.

Antud peatükiga seondult leiab analüüsimist ka Euroopa Parlamendi Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2001) 9 vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste kasutamise kohta haldusorganite ja eraõiguslike isikute vahelistes vaidlustes⁹⁹. Lähtumine nimetatud soovitusest on asjakohane, kuna nimetatud soovitus sätestab kohtuväliste vaidlusorganite tegevuse põhimõtted ning selles on välja toodud sätted, mis reguleerivad haldusorgani sisese menetluse läbiviimist. Soovitus sätestab järgmised põhimõtted, milledest tuleb vaidlusi kohtuväliselt lahendaval organil menetluse käigus lähtuda:

- sõltumatus ja erapooletus;
- teavitamine ja informeerimine;
- läbipaistvus;
- õiglus;

⁹⁸ E. Vene. Vaidmenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel, lk75.

⁹⁹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2001) 9 vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste kasutamise kohta haldusorganite ja eraõiguslike isikute vahelistes vaidlustes (Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties), 5. September.2001.,Arvutivõrgus.Kättesaadav:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>, 10.03.2013.

- menetlus mõistliku aja jooksul;
- otsuste täidetavus;

Äramärkimist väärrib ka Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud (2011/2117(INI)) otsus, mis on suunatud kõigile vaidlusi lahendavatele organitele ja on eeldatavasti kõige üldisemaks rahvusvaheliselt tunnustatud vaidluste lahendamise juhisteks ning milles sätestati ühised standardid alternatiivsete vaidluste lahendamissüsteemide kohta erinevates valdkondades. Standardid hõlmavad endas tsiviil-, kaubandus- ja perekonnaga aga ka sotsiaalasjadega seotud küsimuste kohtuvälist lahendamist. Nimetamist on leidnud järgmised menetluse standardid:

- sõltumatus ja erapooletus;
- alternatiivse vaidluste lahendamissüsteemi järgimine ja selle suhtes kokku leppimine;
- läbipaistvus;
- tõhusus;
- õiglus;
- konfidentsiaalsus;
- mõju aegumis- ja igamistähtaegadele;
- alternatiivse vaidluste lahendamise tulemusena saavutatud kokkulepete täitmisele pööratavus;
- kolmandate osapoolte kvalifikatsioon, aga samuti toetab Komisjon alternatiivse ligipääsetava, kiire, tõhusa ja odava vaidluste lahendamise kasutamist, mis võimaldab luua ja säilitada paremaid ja usaldusel põhinevaid kaubandus-, majandus-, sotsiaal- ja naabrussuhteid ¹⁰⁰.

Võrreldes õiguslikke vaidlusi lahendavate organite tegevuse põhimõtteid koondavaid juhiseid võib väita, et kuigi esineb sarnaseid kirjeldusi, on erisused nende vahel minimaalsed ja tulenevad pigem valitud väljendusviisist, olles kas konkretiseeritumad või detailsemad. Nimetatud põhjusel võime sotsiaalkindlustusvaidlusi lahendava organi tegevuse analüüsimisel lähtuda haldusvaidluste lahendamise printsiipidest, jälgides paralleelselt ka vaidluste kohtuvälisele menetlemisele suunatud juhiseid, mis tulenevad

¹⁰⁰ Euroopa Parlamendi poolt 13. oktoober 2011.a vastu võetud. - Alternatiivne vaidluste lahendamissüsteem tsiviil-, kaubandus- ja perekonnaga seotud küsimustes (2011/2117(INI)). – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0449+0+DOC+XML+V0//ET>, 15.03.2013.

eelnimetatud õigusaktidest. Enne vaidluskomisjoni menetluskäigu selgitamist ja menetlusprintsipi analüüsi on oluline välja tuua ka vaidlusi lahendava organi pädevus.

3.1 Vaidluskomisjon kui kohtuväliste vaidluste lahendamise organ ja selle pädevus

Sotsiaalkindlustusamet võib vaiete lahendamiseks moodustada komisjone. Vaideid lahendab SKA juures asuv vaidluskomisjon kaasates vajadusel eksperte¹⁰¹.

Üldistatult kujul kuulub vaidluskomisjoni pädevusse:

- SKA teostatud haldusmenetluse või haldusakti peale esitatud vaiete lahendamine;
- rehabilitatsiooniteenuse või ööpäevaringse erihoolduseteenuse osutaja teostatud haldusmenetluse või haldusakti peale esitatud vaiete lahendamine;
- vaidluskomisjoni pädevusse kuulub seadusega talle pandud muude vaidluste läbivaatamine.

Kui isik ei nõustu SKA haldusaktiga, on tal õigus esitada vaie SKA-le või vahetult pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

Kohustuslik vaidemenetlus on ette nähtud enne halduskohtusse pöördumist SKA püsiva töövõimetuse ekspertiisi otsusega mittenõustumise korral, sest SKA-l on sellisel juhul õigus korraldada täiendav ekspertiis. Alles seejärel on vaideotsusega mittenõustumisel isikul õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse¹⁰².

Vaidluskomisjon moodustatakse ja selle tööd korraldab Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas asuv SKA. Vaidluskomisjoni moodustab ja selle töökorra kehtestab sotsiaalminister määrusega. Vaidluskomisjonil on kaks koosseisu. Vaidluskomisjoni I koosseis lahendab vaideid seoses puude ja püsiva töövõimetuse ekspertiisiga, rehabilitatsiooniteenusega, ööpäevaringse erihooldusega ja ohvriabi psühholoogilise abi kuluga. Vaidluskomisjoni II koosseis lahendab vaideid, mis on esitatud seoses

¹⁰¹ Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus-
§ 40. - Vastu võetud 14.11.2012. RT I, 06.12.2012, 1.

¹⁰² Vt samas § 40 lg 2 ja 3.

pensionide, toetuste ja hüvitistega ning represseeritu tunnistusega¹⁰³. Samuti on sotsiaalministri määrata vaidluskomisjoni kuuluvad liikmed ja asendusliikmed. Vaidluskomisjoni esimeheks on SKA peadirektor. Vaidluskomisjoni I koosseisu liikmeteks on kaks esindajat Sotsiaalministeeriumist, ekspertarst, puuetega inimeste esindaja ja kolm SKA ametnikku. Vaidluskomisjoni II koosseisu liikmeteks on üks Sotsiaalministeeriumi esindaja ja kolm SKA ametnikku. Eelnimetatud koosseisude hulgast määrab vaidluskomisjoni esimees aseesimehed. Vaidluskomisjoni esimehe äraolekul asendab teda vastava koosseisu aseesimees.

Vaide saamisel nõuab vaidluskomisjon haldusorganilt välja haldusakti kohta käivad dokumendid. Haldusorgan, kelle tegevus, tegevusetus või haldusakt vaidlustatakse, esitab vaidluskomisjoni määratud tähtaja jooksul arvates vaidluskomisjoni nõude saamisest tegevuse, tegevusetuse või haldusakti aluseks olnud dokumendid ning annab vaide kohta kirjaliku selgituse.

Kui tegemist on püsiva töövõimetuse ekspertiisi, puude raskusastme ja lisakulude tuvastamise otsusega mittenõustumisel, rehabilitatsiooniteenuse osutamise, erihoolekandeteenuste osutamisega seotud vaidluste lahendamise teostatakse vajadusel ekspertarstide poolt täiendav arstlik ekspertiis RPKS § 16 lõigete 10¹ ja 10² kohaselt¹⁰⁴. Täiendava ekspertiisi tegemiseks on ekspertarstidel või SKA-l õigus isik välja kutsuda. Pärast täiendava arstliku ekspertiisi tegemist esitatakse täiendava arstliku ekspertiisi akt koos arstliku ekspertiisi tegemise aluseks olnud tõenditega vaidluskomisjonile.

Vaidluskomisjoni istungi kutsub kokku vaidluskomisjoni esimees. Vajadusel võib vaidluskomisjoni esimees kutsuda kokku korraldava istungi, kus tehakse kindlaks vaide kuuluvus vaidluskomisjoni pädevusse ja vaide esitamise tähtaja ennistamine. Kui vaidluskomisjon jõuab järeldusele, et vaie ei kuulu vaidluskomisjoni pädevusse ning vaide tähtaeg ei kuulu ennistamisele, teeb ta vastava motiveeritud otsuse.

Vaidluskomisjon on otsustusvõimeline, kui istungil osalevad vaidluskomisjoni esimees või aseesimees ning I koosseisu puhul üks Sotsiaalministeeriumi ja SKA esindaja, kellel

¹⁰³ Seletuskiri Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE, § 1p 16.- Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=248SE&koosseis=12, 10.03.2013.

¹⁰⁴ Riikliku pensionikindlustuse seadus. -Vastu võetud 5.12.2001. RT I 2001,100,648...RT I, 06.12.2012, 3.

on meditsiiniline haridus ning II koosseisu puhul üks Sotsiaalministeeriumi ja üks SKA esindaja.

Vaidluskomisjonile esitatud vaie vaadatakse läbi vaites esitatud taotluse ulatuses. Reeglina teeb vaidluskomisjon otsuse istungi toimumise päeval, välja arvatud juhul, kui istungil esitatakse täiendavaid tõendeid, mis vajavad kontrollimist. Otsus võetakse vastu lihthäälteenamusega, kusjuures keegi ei tohi vaidluskomisjoni otsuse tegemisel jääda erapooletuks. Otsus, mis vastu võetakse on motiveeritud ja tugineb ainult vaites läbivaatamisel kindlaks tehtud asjaoludele ning allkirjastatakse istungil osalenud liikmete poolt. Otsuse edastab SKA pooltele tähitult või allkirja vastu.

Vaidluskomisjoni otsusega mittenõustumise korral võib isik pöörduda halduskohtusse. Vaites esitamise õigus on isikul, kes leiab, et on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Vaidluskomisjoni tööd ja esindamist kohtuvaidlustes korraldab samuti SKA.

3.2 Sotsiaalkindlustusvaidluste kui haldusvaidluste menetluse käik

Olles eelnevalt vaadelnud vaidluskomisjoni pädevust ja erinevaid vaitemenetluses kasutatavaid mudeleid, on asjakohane uurida vaites lahendamise menetluskäiku ja seda kuidas vaie jõuab vaidlusorgani menetlusse. Vaites menetlus toimub eri tasanditel ja isikul on võimalik valida alternatiivsete menetlusviiside vahel. Esimene ja eelistatuim võimalus on vaites lahendamine haldusorgani poolt. Teiseks selgelt eristuvaks valikuks on kohtumenetlus. Kui isik ei ole rahul SKA poolt tehtud otsusega, võib ta selle vaidlustada, seejärel vaatab vaites läbi vaidlusorgan ja otsustab, kas vaie rahuldada või jätta rahuldamata. Vaitemenetluse eelnev läbimine vaidlusorganis on kohustuslik töövõimetusekspertiisi puudutavates otsustes. Selline nõue läbida eelnevalt vaitemenetlus vaidlusorganis võiks olla põhjendatav otstarbekusega. Teistes asjades võib isik valida ka otsetee kohtusse.

Haldusmenetluse seaduse § 73 lg –st 1 tulenevalt esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu vaitesorganile. Lähteorganiks on seega „haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan“. Sellest tuleb järeldada, et vaie tuleb esitada organile, kelle tegevust vaidlustatakse. Antud kontekstis saab sellest rääkida, kui vaites esitamisest SKA-le, kui isik ei nõustu SKA poolt tehtud otsusega.

Nagu eespool mainitud toimub mudelis, kus vaitet kontrollivad nii lähteorgan kui vaitesorgan, menetlus sisuliselt kahes organis. Lähteorgani funktsioon on HMS-i järgi

vaide nõuetekohasuse kontrollimine ja vaide edastamine lahendamiseks vaideorganile aga samuti vaide põhjendatuse kontrollimine. Kui lähteorgan peab vaiet põhjendatuks, võib ta selle ise rahuldada (HMS § 80 lg 2).

Menetlust lähteorganis võib nimetada ka „vahemenetluseks“, kuna see toimib vahelülina haldusakti andmise ja vaidemenetluse vahel. Selline vahemenetlus toimub vormivabalt ja tema eesmärk on vaidemenetluse ettevalmistamine, ühtlasi täidab see ka puhastavat funktsiooni, kuid kokkuvõetuna moodustab siiski ühtse formaalse õiguskaitsemenetluse st tegemist ei ole kahe eraldi menetlusega¹⁰⁵.

F. Hufen leiab, et vaidemenetluse mudeli ülesehitust, kus vaide esitatakse lähteorgani kaudu, andes sealjuures lähteorganile õiguse vaide rahuldamiseks, lähtub ilmselt soovist anda haldusorganile võimalus enda tegevuse täiendavaks kontrolliks ja võimalike vigade parandamiseks, saab pidada vaidemenetlusega taotletava enesekontrolli funktsiooni väljundiks¹⁰⁶. P. Weides märgib, et nii, nagu vaidemenetlus peab toimima filtrina kohtumenetluse jaoks, peab menetlus lähteorganis funktsioneerima filtrina vaideorganis toimuva menetluse jaoks¹⁰⁷. Seega võib selle menetluse lisaeesmärgiks pidada ka vaideorgani koormuse vähendamist.

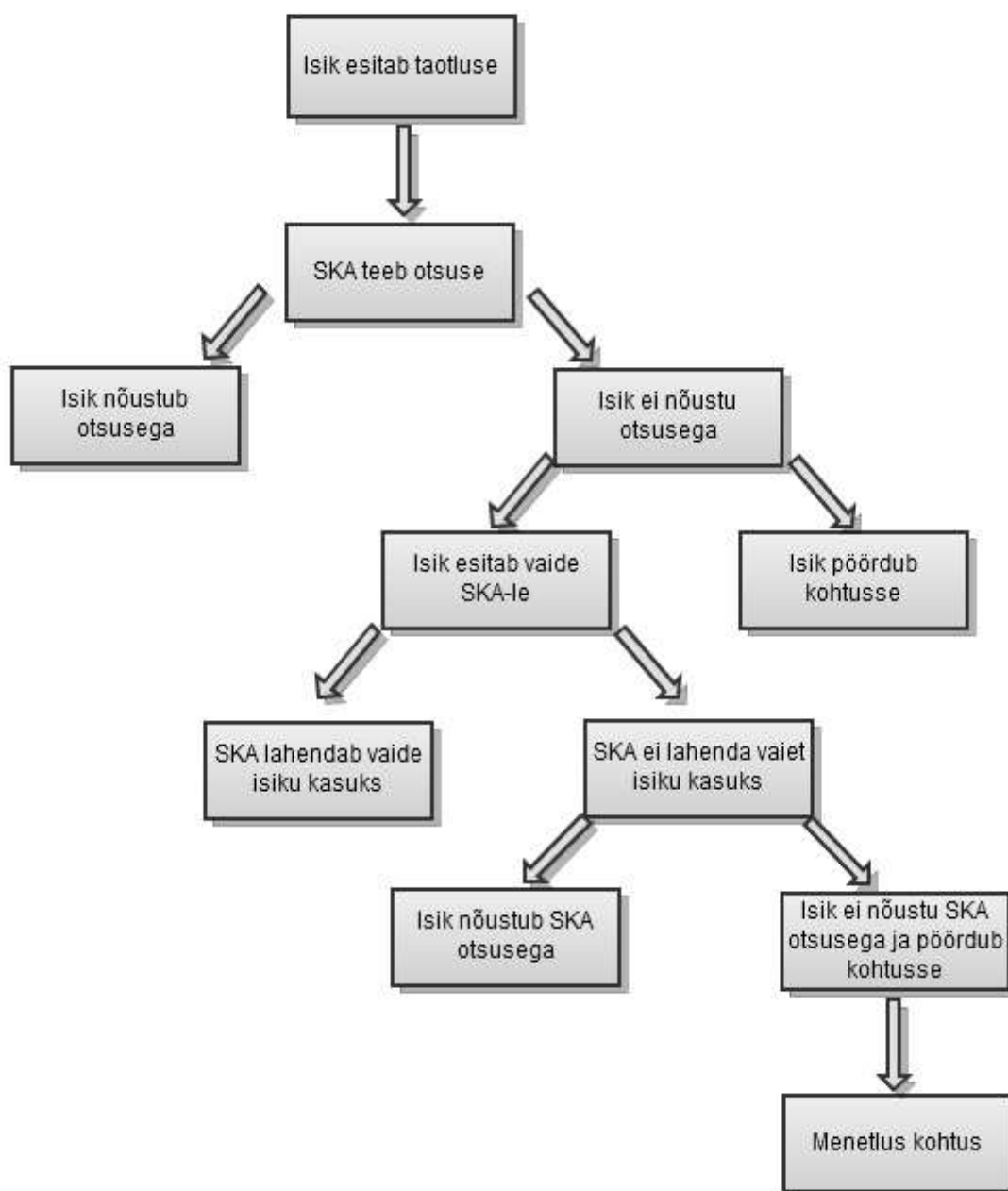
Samuti võib pidada nimetatud lahendust ka vaide esitaja huvides olevaks, sest isik saab esitada vaide otse organile, kes oli menetluse läbiviijaks. Nii ei pea isik eelnevalt kindlaks tegema, kes täpselt lähteorgani üle teenistuslikku järelvalvet teostab ega esitama vaiet otse talle. Seetõttu peaks isiku jaoks selline lahendus olema vähem koormavam, nimelt ei pruugi teenistuslikku järelvalvet teostava organi kindlaks tegemine olla just kerge ülesanne.

Lihtsustatult on sotsiaalkindlustusvaidluste menetlus kujutatud alljärgneval joonisel 1, kus on välja toodud alternatiivsed teed, kuid samas ka mõned kohustuslikud sammud.

¹⁰⁵ P. Weides, lk 228.

¹⁰⁶ F. Hufen, lk 117.

¹⁰⁷ P. Weides, lk 229.



Joonis 1. Sotsiaalkindlustusvaidluste menetluse käik
(autori koostatud).

Jooniselt on näha, et SKA teeb isiku poolt esitatud taotluse alusel otsuse, millega kas määrab isiku poolt taotletud toetuse, hüvitise maksmise või ei pea taotlust põhjendatuks ja jätab selle rahuldamata. Kui isik ei nõustu SKA poolt välja antud haldusaktiga, võib ta valida, kas pöörduda vaidega SKA poole või vahetult pöörduda halduskohtusse. Siiski on väike erisus vaidega pöördumises osas, kui isik vaidlustab püsiva töövõimetuse ekspertiisi otsust¹⁰⁸. Sellisel juhul tuleb vaidega pöörduda esmalt SKA poole, misjärel korraldab SKA vajadusel täiendava ekspertiisi, ning alles seejärel on isikul vaideotsusega mittenõustumisel õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras halduskohtusse.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et isikutel on alternatiivseid võimalusi vaide lahendamisel, pöördudes vaidega haldusorgani poole või kohtusse. Valides esimese variandi on eriti oluline, et menetluskäik oleks isikule selge, lihtne, kiire ja arusaadav. Vaid sellisel juhul on võimalik mõningatel juhtudel vältida kohtutee ettevõtmist.

3.3 Vaidluskomisjoni tegevuse vastavus haldusvaidluste lahendamise põhi-printsipiidele

Saanud eelnevalt ülevaate SKA vaidluskomisjoni pädevusest ja sellest kuidas toimub sotsiaalkindlustusvaidluste menetlemine, on oluline uurida SKA vaidluskomisjoni tegevuse vastavust haldusmenetluses üldtunnustatud printsipiidele, mis leidsid ära nimetamist juba käesoleva peatüki alguses. Samuti on asjakohane välja tuua vaidluskomisjonis menetlemiseks kuluva ajaga seonduv, kuna kohtuvälise menetluse üheks oluliseks aspektiks ja eeliseks võrreldes kohtumenetlusega on väiksem ajakulu. Esmalt tuleks aga analüüsida, kuidas on HMS-s reguleeritud vaidluskomisjonis läbiviidavat menetlust.

Haldusmenetluse seadus § 112 lg-st 2 tulenevalt kohaldatakse eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele haldusmenetluse seadust juhul, kui seda näeb ette eriseadus¹⁰⁹. Enamus sotsiaalvaldkonda reguleerivatest seadustest sisaldavad üldviidet

¹⁰⁸ Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – 248 SE III, §40. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=248SE&koosseis=12, 10.03.2013

¹⁰⁹ Haldusmenetluse seadus.- RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.

HMS kohaldamiseks juhul, kui vastav seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda¹¹⁰ (nt puudub viide HMS-le HKS-s). See ei tähenda siiski, et nendes seadustes ettenähtud haldusmenetlus tervikuna ei peaks olema kooskõlas HMS-s sätestatuga ja vastama haldusõiguse printsiipidele, mis tulenevad muu hulgas PS §-ga 14 tagatud õigusest heale haldusele, õiguse üldpõhimõtetest ja PS-se printsiipidest. Riigikohtu halduskollegium on järjekindlalt leidnud¹¹¹, et eriseaduses ettenähtud haldusmenetluses HMS kohaldamisele viitamata jätmisel tuleb HMS regulatsiooni siiski kohaldada, kui eriseadus ei reguleeri menetlust HMS-ga võrreldava mahu, tiheduse ja detailsusastmega ega taga isikule HMS-ga võrreldavat menetluslikku õiguskaitset¹¹².

Haldusmenetluse seadus ei sisalda endas vaidemenetluse legaaldefiniitsiooni. Vaadates HMS-i 5. peatükis, st §-des 71-87 sätestatud regulatsiooni lähemalt, võib väita, et vaidemenetluse näol on tegemist isiku taotluse alusel algatatava menetlusega, milles kontrollitakse isiku õigusi rikkuva või tema vabadusi piirava haldusakti või toimingute (sh teatud menetlustoimingute) õiguspärasust ja otstarbekust. Seega on vaidemenetluse näol sisuliselt tegemist vaidluse lahendamisega haldusorganis.

Kuna vaide esitamisele on ette nähtud kindlad vormi- ja tähtajanõuded, siis on vaide näol tegemist ühtlasi formaalse õiguskaitsevahendiga, kuid mitte kohtuliku õiguskaitsevahendiga. Küll aga jagab vaidemenetlus kohtumenetlusega sarnaseid eesmärgi. Üldreeglina on siiski rõhutatud, et vaidemenetlusega ei tohi hakata asendama kohtulikku kontrolli, st vaidemenetluse võimalikkusest hoolimata peab alati säilima kohtusse pöördumise õigus. Kuna Eestis on vaidemenetlus reguleeritud HMS-s ning nii, nagu haldusmenetlus lõpeb haldusakti andmisega, lõpeb ka vaidemenetlus reeglina haldusakti andmisega, siis on Eesti vaidemenetluse regulatsiooni puhul raske kahelda selles, et vaidemenetlus on samuti haldusmenetlus. Sealjuures võib seda määratleda kui uut, algse haldusmenetlusega seotud menetlust või kui algse haldusmenetlusega tervikut moodustavat menetlust (kuna seal vaieldakse juba antud haldusakti üle)¹¹³.

Reeglina ei ole Eestis vaidemenetlus HMS-i järgi enne kohtusse pöördumist kohustuslik, vaid on vabatahtlik. Erandi sellest sätestavad eriseadused. Seega on Eestis

¹¹⁰ Nt. TKindlS § 1 lg 3, RPTS § 1 lg 4, VHS § 1 lg 3, ElatisAS § 1 lg 2, RMTS § 1 lg 2, OAS § 2, PISTS § 1 lg 3, SHS § 1 lg 2, TTKS § 1 lg 3, RPKS § 1 lg 2, TTTS § 1 lg 3, RaKS ei sisalda üldviidet HMS kohaldamiseks. Viited HMS-le on esitatud RaKS § 18 lg-s 6, § 28 lg-s 2 ja § 35 lg-s 2.

¹¹¹ RKHKm nr 3-3-1-73-05 – RT III 2006,3,30; RKHKm nr 3-3-1-12-05, p 10-11. – RT III 2005,17,171.

¹¹² RKHKo nr 3-3-1-81-07, p 15. – RT III 2008,5,37.

¹¹³ A. Aedmaa, E.Lopman, N. Parrest, Pilving, I. Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 391.

vaidemenetlus kohtumenetlusele alternatiivne konflikt lahendamise viis, samaaegselt selles küsimuses toimuva kohtumenetluse või juba läbitud kohtumenetluse korral ei ole aga HMS § 79 lg 1 p-de 4-5 järgi vaidemenetlus võimalik. Magistritöö autorile teadaolevalt tuleneb Eestis sotsiaalvaldkonda reguleerivates õigusaktides kohtueelset menetlust vaidluskomisjonis ettenägeva säte nt SHS § -st 11¹⁴ ja PISTS § -st 23, RPTS § -st 32, VHS § -st 9 ja Elatis AS § -st 12. Valikuvõimaluse, kas pöörduda vaidega vaidluskomisjoni või vahetult halduskohtusse sätestavad OAS § 24 ja RPKS § 40.

3.3.1 Sõltumatuse ja erapooletuse printsiip

Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud otsus ((2011/2117(INI)) alternatiivsed vaidluste lahendamissüsteemi ühised standardid ja Euroopa Parlamendi Komitee soovitus (2001) 9 nimetavad esimesena sõltumatust. Tavapäraselt tuuakse kohtumenetluse põhimõttena koos sõltumatusega välja ka erapooletuse printsiip. Kuna nimetatud õigusaktid on suunatud kohtuvälistele institutsioonidele on vaidlusorgani komisjoni liikmete erapooletus ja huvide konflikti puudumine eriti asjakohane küsimus sest otsustaja erapooletus on üks peamistest õiglase menetluse tunnustest.

Haldusmenetluses on ametniku erapooletuse printsiip välja arenenud ammuksel printsiibist, et keegi ei tohi olla kohtunik iseenda asjas (lad k *nemo iudex in causa sua*), sest see raskendab õiglase otsuse tegemist¹¹⁴. Nimelt tuleb haldusotsuse tegemisel välja selgitada kõik otsustamisel olulised asjaolud, kuulata ära puudutatud isikute arvamused, kaaluda heas usus nende huve ja avalikku huvi ning hoiduda otsust mõjutada võivatest kõrvalistest kaalutlustest. Lisada tuleb veel, et mida suurem on ametnikele jäetud otsustamisõigus ehk diskretsioon, seda enam kasvab isikliku seotuse korral väärtusotsuste oht ning seetõttu tuleks huvidekonflikti sattunud ametnik otsustamiselt taandada. Ametniku erapooletuse tagamine on sätestatud HMS §10 lg – s 1 ametniku taandamise alustena¹¹⁵.

Vastavalt Sotsiaalministri määrusele „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“¹¹⁶ § 4 lg - le 2 määrab sotsiaalminister vaidluskomisjoni kuuluvad liikmed ja

¹¹⁴ Vt samas, lk 54.

¹¹⁵ HMS § 10 lg 1 kohaselt ei või menetlusest osa võtta isik, kui ta on asjas menetlusosaline või menetlusosalise esindaja; menetlusosalise või menetlusosalise esindaja sugulane; ta on menetlusosalisest või selle esindajast tööalases, teenistuslikus või muus sõltuvuses või muul viisil isiklikult huvitatud asja lahendist või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses.

¹¹⁶ Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE, - Arvutivõrgus.

asendusliikmed. Vaidluskomisjoni esimeheks on SKA peadirektor, kes kutsub istungi kokku vastavalt vajadusele. Nagu alapeatükis 3.1 juba analüüsitud on vaidluskomisjonil kaks koosseisu, mis tegelevad erinevate vaiete lahendamise. Vaidluskomisjoni esimees kutsub kokku selle komisjoni, mis vastab parasjagu vaidlusaluse küsimuse lahendamise koosseisule. Koosseisudesse kuulub erinev arv liikmeid (vastavalt 7 või 4 liiget). Liikmeteks on reeglina Sotsiaalministeeriumi esindajad, ekspertarst, puuetega inimeste esindaja ja SKA ametnikud. Kuigi „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“ ei sätesta otsesõnu komisjoniliikmete taandamist, tuleneb see autori arvates siiski nimetatud regulatsiooni § 4 lg-s 2, mis sätestab asendusliikmete määramise ning võiks seega olla mõistetav erapooletuse ja sõltumatuse tagamise eeldusena. Isikut ei taandata, kui teda ei ole võimalik asendada (HMS § 10 lg 5). Autor leiab, et sellisel juhul tuleks ametnikul, keda pole asendamata tõttu võimalik taandada väga täpselt järgida kõiki menetlus- ja vorminõudeid asjaosaliste kaasamise kohta ja väga põhjalikult oma otsust motiveerida, et hilisema vaidluse korral oleks võimalik tõestada, et vaatamata isiklikule huvile on otsus sisuliselt õige.

Selleks, et tagada sotsiaalkindlustusvaidlusi lahendava vaidluskomisjoni liikmete suuremat sõltumatust ja erapooletust tuleks autori arvates kaaluda komisjoni liikmete hulgast SKA ametnike välistamist. „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“ § 6 lg 1 ja 2 kohaselt kuuluvad komisjoni liikmete hulka SKA ametnikud, mis autori arvates on küll nende valdkondlikust kompetentsusest väga sobiv, kuna nad esindavad SKA-d. Samas on käesoleva töö esimeses peatükis välja toodud mitmeid EIK lahendites esitatud seisukohti, millele tuginedes võib väita, et välistada tuleb sama isiku osalemine erinevates rollides eri menetlusetappides. Kindlasti tuleb vältida ka SKA ametnike kaasamist komisjoni, kui nad on samas asjas läbi viinud vaidluskomisjoni menetlusele eelneva SKA poolse menetluse.

T. Raudsepp on analüüsinud kohtunike vastastikuse mõjutamisega seonduvaid küsimusi ning toonud välja, et vahel toimub mõjutamine alateadlikult ja tuleneb sotsiaalsetest faktoritest¹¹⁷. Autori hinnangul on oht mõjutuste esinemisele väga suur juhul, kui asja ametnikuna menetlev isik on ka vaidluskomisjoni liige. Sotsiaalkindlustuse ametnike kaasamine tekitab küsimuse, kas nad saavad oma tegevuses jääda erapooletuks.

Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>, 10.03.2013.

¹¹⁷ Raudsepp, T. Kohtuniku otsustuslik sõltumatus. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. SA Iuridicum, 2002, lk 43.

Komisjoni liikmed peavad olema vaidluse läbivaatamisel erapooletud. Erapooletuse tagamiseks on HMS-s sätestatud taandamise kord. Riigikohus on oma otsuses 3-1-1-123-05¹¹⁸ selgelt väljendanud: „Erapooletu on selline kohtukoosseis, kes peab kohtuasja lahendama asudes võimalikuks igasugust seadusega ettenähtavat kohtulahendit, ja kes seetõttu saab õigusemõistmisel toimida ausalt ning õiglaselt.“ Autor leiab, et komisjoni liikmed peaksid oma tegevuses järgima ka Eesti kohtuniku eetikakoodeksis¹¹⁹ sätestatud põhimõtteid, mis suures osas kehtivad üldtunnustatud põhimõtetena ka vaidluste kohtuvälisel lahendamisel. Kuna komisjoni moodustamist ja töökorda reguleeriv määrus ei sisalda midagi komisjoni liikmete sõltumatuse ja erapooletuse kohta võiks autori arvates olla selline nõue *expressis verbis* siiski nimetatud olla.

Kokkuvõtlikult leiab autor, et vaidluste kohtuvälise lahendamise regulatsioon vaidluskomisjoni kohta on küll kooskõlas Euroopa Parlamendi otsuse ja Euroopa parlamendi Komitee soovitusega, kuid vaidluskomisjoni suurema erapooletuse ja sõltumatuse tagamiseks ning nende põhimõtete järgimise nähtavamaks muutmiseks on vaja teha muudatused seaduse regulatsioonis.

3.3.2 Läbipaistvuse printsiip

Haldusvaidluste lahendamise oluliseks printsiibiks tulenevalt HMS §-st 7 on menetluse avalikkus ja andmekaitse. Euroopa Parlamendi Komitee soovitus (2001) 9 on läbipaistvuse printsiip seostatav konfidentsiaalsuse printsiibiga, mis nimetatud Euroopa Parlamendi otsuses (2011/2117(INI)) alternatiivsete vaidluste lahendamissüsteemide kohta. Kuna läbipaistvuse printsiip on siiski tihedalt seotud avalikkuse printsiibiga on autori arvates asjakohane avada nimetatud printsiibi sisu, tuues välja selle vastavus HMS- s sätestatule. Järgnevalt tulekski eelnimetatud printsiipi põhjalikumalt analüüsida ning uurida, mida see endas sisaldab, ja kuidas seondub SKA vaidluskomisjonis läbiviidava menetlusega.

Avalikkuse ja andmekaitse printsiibist tulenevalt (HMS § 37) on menetlusosalisel õigus tutvuda dokumentidega ja HMS § 7 lg-st 2 tulenevalt peab olema avalikustatud menetluse seisukohast tähtis teave ning HMS § 36 järgi on haldusorganil selgitamiskohustus menetluse läbiviimise korra ja põhimõtete kohta. Dokumentidega tutvumise põhimõtte alus tuleneb PS §- st 44, mille kohaselt on kõik riigiasutused ja

¹¹⁸ Riigikohtu Kriminaalkollegiumi 7. novembri 2005.a määrus S.V asjas . – RT III 2005, 39, 380.

¹¹⁹ Eesti kohtuniku eetikakoodeks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.kohus.ee/6778>, 13.03.2013.

nende ametiisikud kohustatud andma isikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta.

Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peab isikul olema võimalus riigi toimimist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada, mistõttu peab isikul olema õigus saada teavet ja vajadusel ka asjakohast nõustamist rakendatavate õigusnormide kohta¹²⁰. Selleks, et isik saaks menetluses tulemuslikult oma seisukohti kaitsta, peab ta teadma, milline info on juba haldusorgani kätte kogutud. Selleks peab olema isikul soovi korral juurdepääs põhimõtteliselt kõigile menetlusega seotud dokumentidele. Selle põhimõttega on tihedalt seotud Euroopa Parlamendi Komitee soovitus (2001) 9 nimetatud - haldusorgani teavitamine ja informeerimine (HMS-s nimetatud kui haldusorgani informeerimis- ja selgitamiskohustus). Kooskõlas HMS § 7 lg -ga 2 hoolitseb SKA menetlust käsitleva olulise teabe (dokumentide esitamise juhendid, näidisvormide täitmise juhendid, blanketid jms) kättesaadavuse eest oma asukohas ning on avaldanud vastava teabe ka oma ametlikul veebilehel¹²¹. Tulenevalt HMS § 36 lg-st 1 selgitab SKA menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule:

- millised õigused ja kohustused on isikul menetluses;
- millise tähtaja jooksul menetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused selle kiirendamiseks;
- millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb isikul esitada ja
- milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

Nimetatud informeerimis- ja selgitamiskohustust on RK käsitletud ka asjas 3-3-1-53-09¹²². Samuti selgitab SKA isikule vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi, kui taotletava haldusakti

¹²⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud vlj 2002, lk 108.

¹²¹ Sotsiaalkindlustusameti koduleht. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ensib.ee/>, 20.03.2013.

¹²² Riigikohtu Halduskolleegiumi 16. novembri 2009.a otsus 3-3-1-53-09. – RT III 2009, 53, 398. Nimetatud otsuses oli kolleegium seisukohal, et olukorras, kus SKA jaoks pole esitatud dokumendid pensioni määramiseks piisavad, peab ta täitma haldusmenetlusele iseloomulikkude abistamis- ja selgitamiskohustust. Selgitamiskohustuse sisu üldisemalt avab HMS § 36, milles ette nähtud selgitamise võimalused pole aga sätestatud ammendavalt ega välista menetluse omapärast ja eesmärgist tulenevalt teist liiki nõuandeid või selgitusi. Selgitamis- ja abistamiskohustuse näeb ette ka RPKS § 31 lg 6, mille kohaselt elukohajärgne pensioniamet osutab pensioni taotlejale vajaduse korral abi pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel. Kolleegium on seisukohal, et nendest sätetest tulenevalt on pensioniamet lisaks täiendavate dokumentide väljanõudmisele kohustatud ka selgitama, et dokumentide puudumisel on pensionistaaži tõendamiseks võimalik tunnistajaid üle kuulata ning juhatama isikut selleks vajaliku kohtumenetluse juurde.

andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine.

Haldusorgani informeerimis- ja selgitamiskohustuse eesmärgiks on ühelt poolt menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule kui menetluses nõrgemale poolele, võrdsete võimaluste andmine võrreldes haldusorganiga. Näiteks selgitades menetlusosalisele tema õigusi ja kohustusi, samuti antava haldusakti õiguslikke tagajärgi, võimalusi, kuidas menetlust kiirendada ja mida isik oma huvides saaks menetluses teha (vt nt 3-3-1-65-03)¹²³. Teisalt on haldusorgani selgitamiskohustus suunatud erialaste teadmiste ning praktiliste kogemuste puudumisest tingitud ebavõrdsuse tasandamisele menetlusosaliste vahel. Selgituste konkreetne sisu sõltub üksikjuhtumist, näiteks peab isikule antav teave olema õige, täielik ning arusaadav. Haldusorgan võib keelduda informatsiooni andmisest, kui menetletav asi ei kuulu tema pädevusse või kui tal ei ole piisavalt teavet, et anda menetlusosalistele õiget ning asjakohast infot¹²⁴.

Autori arvates tähendab informeerimis- ja selgitamiskohustus menetlusosalisele lisaks ka seda, et haldusorgan on kohustatud asja uurima ja võimaldama uurimistulemustega tutvuda ka menetlusosalisel, samas aitab see haldusorganil tõendite kogumisel vältida puudulikust teabest tulenevat valeotsuste tegemise riski (vt alapunkt 2.1.2. haldusorgani enesekontrollifunktsioon). Samuti tagab tõendite kogumine uurimisprintsipi raames ka kohtute koormuse vähendamise funktsiooni (vt alapunkt 2.1.3), kuna kvaliteetselt dokumenteeritud tõendite kogumi olemasolu korral puudub vajadus eelmenetluse käigus olulisel määral täiendavate tõendite kogumise järele.

Kuna SKA tegutseb seaduse alusel, on tema tegevuse, sh vaidluskomisjoni tegevuse regulatsioon avalik ja kättesaadav SKA kodulehel¹²⁵, kus on kõigil huvilistel võimalik vajaliku menetluse alustamist ja läbiviimist puudutava informatsiooniga aga samuti menetluseks vajalike dokumentide loeteluga, nende esitamise juhendi näidiste ja vormidega tutvuda. Samuti selgitavad SKA ametnikud ja annavad isikule vajalikku informatsiooni vaide esitamise kohta, kui isik ei nõustu SKA poolt tehtud otsusega ja soovib seda vaidlustada. Kuna SKA tegevuse käigus loodud ja saadud dokumendid (sh

¹²³ RT III 2003, 34, 349 – Selgitamiskohustusest tuleneb, et koos teatega ravikindlustussuhte lõppemise kohta tuleb anda selgitusi, kuidas isikul oleks võimalik antud suhte taastada.

¹²⁴ Aedmaa, A. jt, lk 159.

¹²⁵ Sotsiaalkindlustusameti koduleht. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ensib.ee/>, 20.03.2013.

kaebused/vaided ja sellealane kirjavahetus sisaldavad isikuandmeid on juurdepääsupiiranguga teave) sisaldavad suures osas isikuandmeid (sh tundlikku ja eraelulist teavet), lähtub SKA oma tegevuses isikuandmete kaitse seadusest¹²⁶. Seetõttu on eeltoodust tulenevalt dokumentidele kehtestatud juurdepääsupiirangud ning teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Juhul, kui dokumendid ei sisalda isikuandmeid, kuid on juurdepääsupiiranguga, sõltub kehtestatud piirang dokumendi sisust ja seaduslikust alusest. Juurdepääsupiirangute alused on kehtestatud avaliku teabe seadusega¹²⁷ (AvTs § 35).

Piiratud juurdepääsuga tabel ja isikute eraelu kaitsmise eesmärgil kasutatakse SKA dokumendiregistris pealkirja lahtris üldiseid pealkirju (pöördumine, järelepärimine, teabenõue, teade, vastus pöördumisele jne). Juurdepääsu piirangut tähistab märge „AK“ (asutusesiseseks kasutamiseks), selle alus: nt AvTs § 35 lg 1 p 11 ning piirangu alguse ja lõpu aeg. Salastuse kaitse lõpeb juhul, kui haldusorgan on õigustatud andmeid avalikustama. See õigus lähtub ühest küljest menetlusosalise nõusolekust, teisalt seaduse sätetest.

Seega võib öelda, et läbipaistvuse printsiip koos konfidentsiaalsuse (HMS-s sätestatud avalikkuse ja andmekaitse printsiibina) nõudega on Euroopa parlamendi komisjoni poolt soovitatud ulatuses tagatud.

Nagu eelpool nimetatud, on avalikkuse printsiip ulatuslikum kui läbipaistvus. Avalikkuse põhimõtte tugineb PS §-le 24, mis sätestab kolm selgelt eristatavat õigust:

- 1) õigus viibida oma kohtuasja arutamise juures;
- 2) kohtuistungite avalikkus ja
- 3) kohtuotsuste avalikkus.

Sageli nimetatakse avalikkuse põhimõtet koos suulisuse põhimõttega. Kuigi PS nimetab küll kohtumenetluse avalikkust, nimetamata otseselt suulisust, aitab menetluse suulisuse põhimõtte avalikkuse põhimõtet ellu viia¹²⁸.

Kuna suulisuse printsiip on ennekõike seatud tagama menetlusosaliste õigusi, jagab autor E. Kergandberg'i arvamust, et kui pooled kirjaliku menetlusega nõustuvad ning

¹²⁶ Isikuandmete kaitse seadus. - Vastu võetud 15.02.2007. RT I 2007, 24, 127.... RT I, 30.12.2010, 11.

¹²⁷ Avaliku teabe seadus. - Vastu võetud 15.11.2000. RT I 2000, 92, 597... RT I, 19.12.2012, 5.

¹²⁸ Kergandberg, E; Kangur, A; Lind, S; Saaremäel-Stoilov, K; Saaremets, V. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Tallinn. Juura, 2008, lk 353.

asja suulist ärakuulamist avalikul istungil ei soovi, ei ole nende menetlusõigusi rikutud¹²⁹.

Euroopa Parlamendi Komitee soovitusel välja toodud põhimõtet saab seonduvaks pidada HMS-s sätestatud haldusorgani poolt menetlusosalise ärakuulamisõigusega (§ 40 lg 1). Selle kohaselt peab isikul olema õigus esitada oma seisukoht ja saada ära kuulatud vaidlust lahendava organi poolt, samuti kuulda kaasatud eksperdi arvamusi.

Ärakuulamisõigus SKA vaidluskomisjonis läbiviidavas vaidmenetluses on tagatud HMS § 83 lg-s 2 sätestatu kaudu, sellest tulenevalt vaiet läbi vaadates uurib SKA vaidluskomisjon dokumentaalseid tõendeid, kuulab ära asjast huvitatud isikute seletused ja ekspertide arvamused ning tunnistajate ütlused (mis puudutab ärakuulamist, on see tingimata vajalik nende isikute suhtes, kelle jaoks kavatseb komisjon teha negatiivse otsuse). Tunnistajate ülekuulamisel lähtub SKA vaidluskomisjon HMS § 39 lg-s 3 sätestatust. Näiteks on RK ärakuulamisõiguse mitteväõimaldamist otsuses nr 3-3-1-23-06¹³⁰ pidanud haldusmenetluse nõuete sedavõrd jämedaks rikkumiseks, mis haldusakti sisule antavast hinnangust sõltumata toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise. Ärakuulamisõigus on isikul ka siis, kui haldusakti ei anta tema suhtes, kuid see võib mõjutada tema õigusi ja kohustusi.

Oma vaidluse läbivaatamise juures viibimise õiguse kasutamiseks on vaja, et isikule oleks piisava ajavaruga teatavaks tehtud, millal ja kus arutamine toimub. Sotsiaalkindlustusamet saadab teate vaidluskomisjoni istungi toimumise koha ja aja kohta taotluses märgitud (isiku poolt avaldatud) aadressile 30 päeva jooksul arvates vaide registreerimisest SKA-s¹³¹.

Haldusmenetluse seaduse §-st 25 tulenevalt tuleb haldusakt menetlusosalisele kätte toimetada vastavalt seaduses või määruses ettenähtud korrale või taotluses tehtud valikule kas postiga, dokumendi väljastanud haldusorgani poolt või elektrooniliselt. Vastavalt HMS § 26 lõikele 1 toimetab SKA otsuse isikule posti teel tähitud kirjaga, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti (nt ei sisalda peretoetuste otsused enamjaolt delikaatseid isikuandmeid, seetõttu pole vajalik ka nende saatmine tähitud postiga (RPTS § 22 lg 3). Otsus tehakse üldiselt teatavaks vabas vormis ning HMS-is

¹²⁹ Kergandberg, E. jt, lk 391.

¹³⁰ Riigikohtu Halduskollegiumi otsus nr 3-3-1-23-06 - RT III 2006, 23, 211.

¹³¹ Nt sätestavad kuni 30 päevase tähtaja ElatisAS § 12 lg 1; OAS § 6 lg 5; RMTS § 12 lg 1; RPTS § 32 lg 2; VHS § 9 lg 1 ja SHS § 11¹⁴ lg 3 ja 5.

sätestatud juhtudel kättetoimetamisega HMS-i § 25jj kohaselt. Dokumendi postiga kättetoimetamise korral saadetakse dokument menetlusosalisele taotluses märgitud aadressil tähtkirjaga¹³². Sotsiaalkindlustusvaidlusi lahendava vaidluskomisjoni otsuse edastab SKA isikule tähtitud kirjaga või allkirja vastu¹³³.

Seaduses või määruses nimetatud juhtudel võib dokumendi kätte toimetada lihtkirjaga või väljastusteatega tähtkirjaga. Praktikas esineb ilmselt raskusi teatud juhtudel dokumentide inimestele kätte toimetamisel. Üheks põhjuseks võivad seejuures olla isiku ebaõiged elukoha ja sideandmed. Siin võiks autori arvates selle probleemi lahendamisele kaasa aidata, võimaluse andmine isikule ise X-tee (kodanikuportaali)¹³⁴ kaudu oma andmeid muuta. Teisalt kujutab endast probleemi tähtkirjaga saadetavate dokumentide kättetoimetamisel asjaolu, et isikud lihtsalt ei lähe saadetud dokumentidele järele. Samas on võimalik lugeda dokumenti kättetoimetatuks vaid siis, kui selle kohta on saadud vastuvõtukinnitus¹³⁵. Sellegi poolest tuleb igal juhul asuda seisukohale, et teade tuleb isikule teatavaks teha kättetoimetamisega. Näiteks sätestavad VHS § 7 lg 5 ja ElatisAS § 9 lg 6¹, et kui puuduvad andmed elatisabi saaja aadressi kohta või kui elatisabi saaja ei ela teadaoleval aadressil ja tema tegelik viibimiskoht ei ole teada ning ettekirjutust ei ole võimalik muul viisil kätte toimetada, avaldatakse ettekirjutuse resolutiivosa ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded (avaldatakse vaid need teated, kus riigi poolt makstud elatisabi kuulub tagasinõudmisele elatisnõude võlgnikult). Autor leiab, et eelnev on vajalik, kuivõrd SKA praktikas on viimasel ajal esinenud probleeme, kus ei ole võimalik kätte toimetada ettekirjutust alusetult makstud elatisabi tagasinõudmiseks elatisabi saajalt (nt korduvalt tagastatakse ettekirjutisi seoses hoiutähtaja möödumisega, kuna isik ei lähe postiasutusse saadetisele järele).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et SKA vaidluskomisjonis ei ole istungil osalemine kohustuslik, mistõttu on isikul, kes soovib oma seisukohad ja taotlused esitada kirjalikus

¹³² Halduskolleegium on lahendis RKHKm nr 3-3-1-37-03 (p-s 9) leidnud, et üldjuhul tuleb haldusakt kätte toimetada menetlusosalise poolt soovitud aadressil. Kui menetlusosaline ei ole ära näidanud aadressi, kuhu haldusakt toimetada, siis võib haldusorgan toimetada haldusakti menetlusosalise registreeritud elu- või asukoha aadressile. Kui haldusakt antakse välja haldusorgani initsiatiivil, mitte kaebuse esitaja taotlusel, tuleb juhendada HMS § 26 lg-st 3. – RT III 2003,20,183.

¹³³ Sotsiaalministri määrus „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“ – Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE, - Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>, 20.03.2013.

¹³⁴ Autor viitab riigiportaali milles riik (avalik, era- ja kolmas sektor) pakub oma avalikke teenuseid riigiportaali: <https://www.eesti.ee> kaudu vastavalt Eesti Vabariigis kehtivatele õigusaktidele.

¹³⁵ Vt nt RT III 2005, 4, 38.

vormis, see võimalus täiel määral olemas. Sellisel juhul lahendab vaidluskomisjon vaide ja teeb otsuse talle esitatud dokumentide põhjal. Sellest lähtuvalt ei saa autori arvates välistada vaidluskomisjonis ka asja kirjalikku menetlemist. Lisaks võib öelda, et Euroopa Parlamendi Komitee soovitusel nimetatud läbipaistvuse printsiibist ja HMS-s sätestatud avalikkuse ja andmekaitse printsiibist tulenevalt on haldusmenetlus üldjuhul avalik ning dokumentide avalikustamise piiramine on pigem erandjuhtum. Menetluse avalikkus väljendub nii passiivses vormis – HMS § 37 kohaselt on menetlusosalisel õigus tutvuda dokumentidega – kui ka aktiivses vormis, mis HMS § 7 lg 2 järgi tähendab menetluse seisukohast tähtsa teabe avalikustamise kohustust ja § 36 järgi haldusorgani selgitamiskohustust. Haldustegevuse avalikkuse, kui üldisest huvist ajendatud põhimõtte järgimine on piiritletud kohustusega hoida saladuses andmeid, mille puhul isiku erahuvi kaalub üles avalikkuse huvi saada teavet menetluse üksikasjade kohta. Seega leiab autor, et suulisuse ja avalikkuse printsiipi on sotsiaalkindlustusvaidlusi lahendavas vaidluskomisjonis järgitud ning järgitud on ka avalikkuse ja andmekaitse printsiibist kinnipidamist.

3.3.3 Õiguste kaitse printsiip

Haldusmenetluse seaduse § 3 konkretiseerib haldustegevusele omast seaduslikkuse põhimõtet, mis lähtub PS §-dest 3 ja 11. Haldusmenetlus nagu kogu avaliku võimu tegevus peab toimuma seaduse alusel ja seaduses määratud ulatuses.

Seaduslikkuse põhimõte sisaldab kaht komponenti – seaduse ülimuslikkus ja seaduse reservatsioon. Haldusmenetluses väljendub seaduse ülimuslikkus avaliku võimu kohustuses juhendada oma tegevuses PS-st ja seadustest (vt PS § 3). Seaduse reservatsioonipõhimõttest tulenevalt on haldusmenetluses võimalik isikute õigusi ja vabadusi piirata üksnes seaduses ettenähtud alusel. Haldusmenetluse seaduse § 3 sõnastus võib tekitada küsimuse, kas soodustavate haldusaktide andmine ilma õigusliku aluseta on seadusega kooskõlas, kui HMS § 3 lg-s 1 räägitakse üksnes põhiõiguste ja -vabaduste piiramisest. Põhiseadusest lähtudes võib siiski öelda, et täielikult seadusliku aluseta toimivat haldust ei ole olemas. Toetuste andmine ning hüvitiste maksmine tugineb samuti seaduses ettenähtud alusele.

Haldusmenetluse läbiviimisel on üheks oluliseks printsiibiks õiguste kaitse, mis hõlmab endas seaduslikkuse ja proportsionaalsuse printsiipe. Samuti on nimetatud printsiipidega tihedalt seotud haldusorgani kaalutusõigus otsuste langetamisel. Proportsionaalsuse

printsiiibi sätestab HMS § 3 lg 2. Proportsionaalsuse printsiip lähtub seisukohast, et riik võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ja piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas mõõdapääsmatud¹³⁶. Seetõttu tuleb otsuseid tehes leida vastus küsimusele, kas vahend, mida haldusorgan eesmärgi saavutamiseks kasutab või kavatseb kasutada, on tõhusaim ning kas see ei ole menetlusosalise ja kolmandate isikute seisukohast vaadatuna ülemäära koormav.

Õiguste kaitse printsiiibi kohaselt peab lahend tagama, et isik ei ole ilma jäetud talle seadusega tagatud õigustest. Kui asjaolud on piisaval määral välja selgitatud ja isikud on saanud oma seisukoha välja öelda, võib vaidluskomisjon asuda otsust tegema. Õiguste kaitse printsiiibist tulenevalt võib kodanike õigusi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja piires. Kui seaduses sätestatud aluseid haldusakti andmiseks menetluses tuvastada ei õnnestunud, tuleb haldusakt jätta välja andmata. Otsustamine on küll lihtsam, kui seadus kirjutab otseselt ette kuidas tuvastatud asjaolude puhul käituda, ent haldusmenetluses jätab seadus ametnikele otsustamisel valikuvabaduse.

Võimaldamaks haldusorganil teha kvaliteetne ja sobiv otsus, on ette nähtud haldusorgani kaalutlusõigus¹³⁷. See tähendab õigust otsustada, kas haldusorgan peab teatavas olukorras sekkuma, ja kui peab, siis kohustust kaaluda, kuidas sellises olukorras tegutseda. Seega annab kaalutlusõiguse teostamine haldusorganile võimaluse valida sobivaima lahenduse leidmiseks eri teid, mis kõik on formaalselt õiged.

Haldusmenetluse seadus § 4 lg 1 sõnastab kaalutlusõiguse sisu järgmiselt: „Kaalutlusõigus on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.“

Selleks, et teha kvaliteetne ja õiglane otsus peab ametnik järgima seadust. Seadusest

¹³⁶ Proportsionaalsuse ja mõõdupärasuse põhimõtet on käsitletud ka Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklites 8–11 ning konventsiooni 4. lisaprotokolli artiklis 2.

¹³⁷ Vt Tallinna Ringkonnakohtu 5.03.2009.a otsus nr 3-08-868 Kaalutlusnormi olemasolul (HMS § 64 lg 2) on haldusorganil kohustus kaalumise läbi viia. Kaalumise mittetoimumine on kaalutlusviga, mis ei võimalda halduskohtul haldusakti õiguspärasust kontrollida. Nõuetekohase kaalumise läbiviimisel võib haldusorgan küll jõuda samale tulemusele, kuid halduskohus saab kontrollida vaid läbiviidud kaalumise nõuetekohasust, mitte aga asuda ise kaalumist läbi viima. Haldusakti andmise aluseks olevad kaalutlused peavad nähtuma haldusaktist endast. Haldusorgan ei saa asuda alles kohtumenetluse ajal kaalumist läbi viima ning kohtule vastavaid kaalutlusi esitada. Esmalt paneks see kaebaja põhjendamatult raskesse olukorda, kuna kaebuse esitamisel ei ole võimalik kõiki asjaolusid ette näha ja analüüsida. Teiseks esitab puuduvad põhjendused kohtumenetluses üldjuhul haldusorgani esindaja (ametnik), kellel endal puuduvad volitused haldusakte anda, muuta ja täiendada.

tulenevad piirid, mille ulatuses ametnik haldusülesandeid täidab¹³⁸.

Kaalutusõiguse teostamisel on kõige rohkem tekitanud vaidlusi väärtushinnangutel põhinevate kriteeriumide järgimine¹³⁹. Kaalutusõigus annab haldusorganile küll vaba tegutsemise ruumi, ent seda siiski piiratud ulatuses – täiesti vaba diskretsioon puudub. Kaalutusõiguse teostamise ulatust ja sisu on võimalik kontrollida vaide- ning halduskohtumenetluse korras¹⁴⁰.

Haldusorgani kaalutusõigus ei tähenda aga seda, et vaidlusorgan võib teha suvalise ja meelevaldse otsuse, vaid organ peab lahendusvariantide positiivseid ja negatiivseid külgi enne otsustamist põhjalikult kaaluma. Otsus, mille vaidluskomisjon teeb, peab olema põhjendatud, sellest peab nähtuma õiguslik alus, tuvastatud faktilised asjaolud, mis viisid otsuse tegemisele ja kaalutlused, millest vaidluskomisjon juhindus. Kindlasti lähtub SKA vaidluskomisjon otsuse tegemisel seadusest, sest kohustus selleks tuleneb § 10 lg- st 6¹⁴¹, mille kohaselt peab vaidluskomisjoni otsus olema seaduslik, motiveeritud ja tuginema vaide läbivaatamisel kindlaks tehtud asjaoludele. Otsuse tegemisel hindab SKA vaidluskomisjon tõendeid, pensionikindlustatu taotlusel ka tunnistajate ütlusi ning otsustab, millist seadust tuleb rakendada ning kas avaldus kuulub rahuldamisele (samas § 9 lg 1). Tunnistajate ülekuulamisel lähtub vaidluskomisjon HMS-s sätestatust (§ 9 lg 2).

¹³⁸ Nt. RPTS § 22 lg 1 teise lause kohaselt määratakse peretoetus taotlejale, kelle puhul on peretoetuste seaduse nõuded täidetud. Kui taotleja nõuetekohasus on tuvastatud, jääb ametnikule selle sätte kohaselt vaid üks käitumisviis – määrata taotlejale peretoetus seaduses ettenähtud ulatuses ja tingimustel.

¹³⁹ Kaalutusõiguse teostamist on käsitletud mitmes Riigikohtu lahendis. Mõningad olulisemad järeldused: suure kaalutusõiguse osakaaluga menetlustes on eriti tähtis pöörata tähelepanu isiku õigeaegsele kaasamisele ning ärakuulamisele (RKHK 18.02.2002. a otsus nr 3-3-1-8-02). Kaalutusõigus ei tähenda täielikku otsustamisvabadust, vaid järgitakse seadusega kehtestatud piiranguid (RKHK 08.05.1998. a otsus nr 3-3-1-17-98). Halduskohtu ülesanne on kontrollida, kas haldusorgan järgib menetlusnorme ja -kriteeriume ning kas ta kasutab kaalutusõigust kooskõlas volitusnormi eesmärgiga (RKHK 08.05.2001. a otsus nr 3-3-1-27-01). Diskretsiooni teostamine pole mitte üksnes juhtkonna õigus, vaid ka kohustus; isikule negatiivse diskretsioonotsuse tegemine peab olema üksikasjalikult põhjendatud; kaalutusõiguse kasutaja ei tohi isikut samadel asjaoludel, kuid eri aegadel kohelda erisuguselt (RKHK 11.11.2002. a otsus nr 3-3-1-49-02); mida ulatuslikum on diskretsiooniruum, seda üksikasjalikum peab olema haldusakti põhjendus; määratlemata õigusmõistetele tuginev kaalutusotsus peab olema tavapärasest põhjalikumalt motiveeritud (RKHK 06.10.2002. a otsus nr 3-3-1-62-02), diskretsiooni teostamisel tuleb arvestada asjaosaliste kõiki kaalukaid huve (RKHK 13.06.2003. a otsus nr 3-3-1-42-03).

¹⁴⁰ Vt HKMS § 19 lg 6: „Kui asutus, ametnik või avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev muu isik on volitatud tegutsema diskretsiooni (suvaõiguse) alusel, kontrollib kohus ka seda, kas haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel on järgitud diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid.“

¹⁴¹ Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord. – 248 SE, - Arvutivõrgus.

Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>, 20.03.2013.

Autor leiab, et kaalutlusõigus lähtub menetluse eesmärgipäraseks tegutsemiseks vajaliku paindlikkuse põhimõttest ja seaduslikkuse nõude järgimisest sest kaalutlusõiguse teostamise eesmärk on saavutada õiglase otsuse tegemine.

Õiguste kaitse printsiip hõlmab endas ka kohustust teavitada pooli koheselt otsuse langetamisest, tehes seda kas suulises või kirjalikus vormis ja tuues selles välja otsuse motivatsiooni. Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjoni otsus vormistatakse kahes eksemplaris kirjaliku dokumendina, mis koosneb (§ 11 lg-st 1) ¹⁴² tulenevalt:

- sissejuhatusest, milles on märgitud otsuse teinud komisjoni nimi, koosseis ja otsuse tegemise kuupäev;
- kirjeldavast osast, mis sisaldab kokkuvõtet avaldaja taotlusest;
- otsuse põhjendusest, milles on märgitud dokumendid ja tõendid, samuti komisjoni poolt tuvastatud asjaolud, millele otsus on rajatud, ning viited otsuse aluseks olevate õigusaktide sätetele;
- otsuse resolutsioonist, mis sisaldab komisjoni seisukohta avalduse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta (viimasel juhul seda kindlasti põhjendatakse, oma otsuse põhjenduses toob vaidluskomisjon välja nii õiguslikud, kui faktilised asjaolud, millest lähtudes ei pidanud ta vaiet põhjendatuks);
- selgitusest otsuse vaidlustamise korra ja tähtaja osas (tuuakse välja, millistest sätetest antud juhul halduskohtusse pöördumisel peab juhinduma, märgitakse ära viide edasikaebamise korra kohta ja samuti millise tähtaja jooksul see peab toimuma (nt samuti vajadusel selgitatakse isikule mida tuleb täiendavalt teha nt koostada uus avaldus, esitada täiendavaid dokumente, vm.);
- märkusest otsuse teavitamise viisi kohta (nt käesolev otsus on väljastatud vaide esitajale taotluses näidatud aadressil tähitult);
- otsuse teinud pensionikomisjoni esimehe ja liikmete allkirjadest.

Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjoni otsus vormistatakse kirjalikult hiljemalt viie tööpäeva jooksul arvates istungi toimumise päevast. Samas on esinenud juhtumeid, kus otsuse resolutiivosa on võimalik teatavaks teha juba istungi lõpus peale komisjoni omavahelist arutelu. Autori arvates on otsuse kirjalik põhjendamine eelistatum viis, kuna sunnib nii ka komisjoni ennast otsustust paremini läbi kaaluma seda lähtuvalt haldusorgani enesekontrolli funktsioonist (vt alapeatükk 2.1.2). Siiski tuleks isikule

¹⁴² Vt samas § 11 lg 1.

tema soovi korral (suulise istungi toimumisel) otsust ka suuliselt selgitada ja põhjendada kuna kõik isikud ei orienteeru õigusaktides ja peaksid seetõttu otsuse lahtimõtestamisele kulutusi tegema.

3.3.4 Vormivabadus, eesmärgipärasus, tõhusus

Seaduste järgimine haldustegevuses ei tohi tekitada olukorda, kus seaduse mõttest tulenev eesmärk jääb täitmata menetluse vorminõuete puuduliku täitmise või nõuete mitmetimõistetavuse tõttu. Haldusmenetluse seaduse üldpõhimõtete hulgas on nimetatud haldusmenetluse vormivabadus ja eesmärgipärasus (HMS § 5). See tähendab, et isik võib pöörduda haldusorgani poole peale kirjaliku vormi ka elektrooniliselt, telefonitsi või mistahes muus vabalt valitud vormis, kui haldusorgan ei ole kaalutusõiguse alusel menetlustoimingu vormi kindlaks määranud¹⁴³. Haldusmenetluse seaduse § 5 lg 3 järgi tuleb menetlustoimingud teha võimalikult kiiresti. Toimingute tegemise aja ülempiir sätestatakse seaduses või määru¹⁴⁴. Haldusmenetluse seaduses nimetatud vormivabadus ja eesmärgipärasus on seostatav Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud otsuses alternatiivsete vaidluste lahendamissüsteemi ühistes standardites nimetatud „tõhususe“ ja Euroopa Parlamendi Komitee soovitus¹⁴⁵ (2001) 9 nimetatud „menetlusega mõistliku aja jooksul“. Mõistliku ajaga seonduv leiab eraldi käsitlust alapeatükis 3.3.6.

Haldusmenetluse tõhusus tuleneb menetluse eesmärgipärasusest: haldustegevuses valitav abinõu peab kaasa aitama halduse üldisemate eesmärkide saavutamisele. Haldusmenetluse seaduse § 3 lg-s 2 esitatud proportsionaalsuse põhimõttest on vahetult tuletatud menetluse lihtsuse ja kiiruse printsiip. Asja menetlev haldusorgan peab tegutsemisvõimaluste seast välja valima sellised, mis on muudest variantidest lihtsamad ja eesmärgi saavutamist kiirendavad ning säästlikud. Vaide esitamise vormivabaduse

¹⁴³ nt. seadus näeb ette ühekorde õppetoetuse maksmise avalik-õiguslike ülikoolide esimese kursuse üliõpilastele, ent puudub seaduse volitusnormi alusel antud rakendusmäärus. See asjaolu ei tohi üliõpilastel takistada teostada nende subjektiivseid õigusi ja seetõttu on haldusorgan kohustatud kaalutusõiguse ulatust ning eesmarke arvestades ise määrama õppetoetuse väljastamise vormi ning kaaluma, milliseid abinõusid rakendada menetluse sujuvuse ja paindlikkuse suurendamiseks.

¹⁴⁴ Haldusmenetluse seaduse kohaldamisega seoses on tihti esitatud küsimus, kas HMS näeb ette haldusmenetluse üldise tähtaja. Nii see siiski ei ole. HMS laiad kohaldamisalast tulenevalt ei oleks otstarbekas kindlat tähtaega kehtestada. See oleks kasutu, sest iga menetlusliik on eripärane ning haldusvaldkonnast sõltuv, mistõttu menetlustähtaegade kehtestamine on üldjuhul eriseaduse ülesanne. HMS näeb ette vaid mõningad üldtähtajad, nt HMS § 84 lg 1. Riigikohus on juba 1997. aastal olnud seisukohal, et kui tähtaega ei ole määratud, peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingu mõistliku aja jooksul. Teistsugune seisukoht tähendaks, et avalik-õigusliku asutuse viivitamine kohustuste täitmisel on õiguspärane. Tegelikult oleks viivitamine PS § 13 lg 2 arvestades riigi omavoli, mille eest on igal õigus saada kaitset riigilt ja seaduselt (RKHK 13.06.1997. a otsus nr 3-3-1-18-97).

põhimõte tuleneb HMS § 76 lg-st 1, mis näeb ette vaide esitamise kirjalikul või suulisel kujul. Kui isik esitab vaide suuliselt, siis protokollitakse see haldusogani ametniku poolt. Menetluse toimumiseks eesmärgipäraselt ja kiiresti tuleb isikul vaiet esitades kindlasti lisaks enda andmetele lisada ka postiaadress (kuhu on talle võimalik dokumente kätte toimetada) ja sidevahendite numbrid. Dokumendi postiga kättetoimetamise korral saadetakse dokument isikule taotluses märgitud aadressil tähtkirjaga¹⁴⁵. Vaides tuleb põhjendada, miks isik leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi ja selgelt väljendada nõue, mida isik soovib saavutada vaide esitamisega. Lisaks tuleb isikul kinnitada, et samas asjas ei toimu kohtumenetlust ja ära tuleb märkida ka nende dokumentide loetelu, millega soovitakse vaiet põhjendada. Kui kõik eelnimetatud (HMS § -st 76 sätestatud) nõuded on täidetud, saab SKA kiiresti ja katkematult asuda vaiet menetlema. Juhul kui, vaie ei vasta HMS § 76 esitatud nõuetele aitab SKA puudused kõrvaldada või annab isikule tulenevalt HMS § -st 78 10 päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Menetluse kiiruse tagab samuti vaidluste lahendamise tähtaegade kehtestamine olenevalt vaidlusaluse küsimuse liigist 30 või 60 päeva arvates vaide registreerimisest SKA-s¹⁴⁶ ning vaideotsuse vormistamiseks ette nähtud 5 päevane tähtaeg. Kui isik ei nõustu vaidluskomisjoni otsusega, on tal õigus pöörduda halduskohtusse 30 päeva jooksul arvates vaidluskomisjoni otsuse teatavaks tegemise päevast (RPKS § 40).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kahtlemata muudab vormivaba suhtlemine menetluse isiku jaoks paindlikumaks ning kiiremaks. Vastuseks sellele tuleb isikul endal järgida, et esitatud oleksid kõik menetluseks vajalikud nõutavad andmed (täpselt ja korrektselt) ja

¹⁴⁵ Riigikohtu Halduskolleegium on otsuses nr 3-3-1-37-03 (p-s 9) leidnud, et üldjuhul tuleb haldusakt kätte toimetada menetlusosalise poolt soovitud aadressil. Kui menetlusosaline ei ole ära näidanud aadressi, kuhu haldusakt toimetada, siis võib haldusorgan toimetada haldusakti menetlusosalise registreeritud elu- või asukoha aadressile. Kui haldusakt antakse välja haldusorgani initsiatiivil, mitte kaebuse esitaja taotlusel, tuleb juhinduda HMS § 26 lg-st 3. – RT III 2003,20,183.

¹⁴⁶ Vaie lahendatakse 30 päeva jooksul arvates vaide registreerimisest SKA-s. Analüüsides kehtivat vaiete lahendamise tähtaega, ilmnes, et HMS-iga sätestatud senist vaiete lahendamise tähtaega – 10 päeva – tihti pikendati. Üks vaide lahendamise tähtaja pikendamise põhjus on vajadus täiendava informatsiooni järele. Seetõttu kehtestatakse vaiete lahendamiseks 30-päevane tähtaeg. Kui vaide lahendamiseks on kohe kogu informatsioon olemas, lahendatakse vaie lühema tähtaja jooksul. Isik võib SKA otsusega mittenõustumise korral pöörduda halduskohtusse 30 päeva jooksul. Püsiva töövõimetuse ja puude ekspertiisi otsuste peale esitatud vaiete lahendamise tähtaeg on 60 päeva. Kehtestatud 60-päevane menetlustähtaeg vaideotsuse langetamiseks on vajalik olulise informatsiooni saamiseks (välja selgitamiseks), sest saades vaide kogub vaidluskomisjon kokku kõik vaidlustatud otsuse aluseks olnud dokumendid, hindab ja analüüsib neid ning lisaks on ekspertiisi tegemiseks sageli vaja koguda täiendavaid terviseandmeid raviarstidelt. Tavaliselt 95% juhtudel on lõpliku vaideotsuse tegemiseks vaja korraldada ka täiendav ekspertiis. Sellest tulenevalt on vaideotsuse tegemiseks kuluv reaalne tähtaeg 60 päeva. Vastavalt RPKS-i § 34 punktile 5 informeeritakse ka isikuid kaebetähtajast otsuses.

dokumendid. Haldusorgan peab aga arvestama isiku võimaluste ja soovidega (kuidas andmeid esitada) ning suhtlemiseks valima isikule sobivaima variandi. Menetluse kiiruse tagavad eelnimetatud nõuete järgimine ja seadusega sätestatud menetlustähtaegadest kinnipidamine.

3.3.5 Uurimisprintsii

Nimetatud uurimisprintsii seondub Euroopa Parlamendi Komitee soovitusel nimetatud läbipaistvuse printsii biga, mille kohaselt isikule avaldatakse informatsiooni ja jagatakse selgitusi lahendamisele kuuluva vaidluse, menetluse reeglite, otsuse tegemise aluseks olevate põhimõtete ja otsuse tegemise käigu ning otsuse siduvuse ja võimalike rakendatavate sanktsioonide kohta.

Erinevalt tsiviilkohtumenetlusest tuntud põhimõttele, mille kohaselt menetlusosalised “suunavad” menetluse tulemust omal algatusel tõendeid esitades, kehtib haldusmenetluses nagu halduskohtumenetluseski uurimispõhimõte – haldusorganil lasub kohustus omal algatusel selgitada menetletavas asjas tähtsad asjaolud ja kohustus vajaduse korral koguda selleks tõendeid omal algatusel (HMS § 6).

Haldusmenetluse seaduse § 6 ei käsitle konkreetsemalt uurimispõhimõtte sisu, ent sisu on võimalik tuletada HMS-se teistest sätetest. Näiteks on HMS §-s 38 ette nähtud tõendite kogumise alused ja kord, HMS §-s 39 eksperti ja tunnistaja seisund haldusmenetluses jne. Siiski ei ava viidatud sätted uurimispõhimõtte sisu täielikult ning seetõttu tuleb halduskohtumenetluses lähtuda uurimispõhimõtte kohta väljendatud seisukohtadest¹⁴⁷. Uurimispõhimõtte kohaselt ei või asutus piirduda menetlusosaliste endi algatusel esitatud tõenditega, vaid ta peab asjaoludest ülevaate saama ning faktid tuvastama tõendeid ise kogudes või selgitades menetlusosalistele vajadust esitada tähtsate asjaolude kohta lisatõendeid nende valdkonda kuuluvates asjades.

Asjaolude uurimise käigus kogutud tõendite võrdlemist HMS ei reguleeri ning seetõttu tuleb vastus sellele küsimusele leida analoogia korras, halduskohtumenetluse seaduse (edaspidi HKMS) alusel. Nimetatud seaduse § 16 lg 3 väljendab kohtumenetluse – ka

¹⁴⁷ Vt RKHK 23.10.2001. a otsuse nr 3-3-1-49-01 p 5: „Halduskohtumenetluses tuleb kohtul oluliste asjaolude kohta tõe väljaselgitamiseks olla aktiivne ja juhendada uurimisprintsii bist. Uurimisprintsii pi väljendavad eelkõige HKMS § 12 lg 2 p-d 2 ja 3, § 19 lg-d 6 ja 7, § 21 lg 1, § 25 lg 4. Uurimispõhimõtte tähendab, et halduskohus peab asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud vajaduse korral välja selgitama omal initsiatiivil. Kohus peab tõendite kogumise abil kõrvaldama lüngad protsessiosaliste poolt kohtule antud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi.

tsiviilkohtuliku võistleva menetluse – üldpõhimõtet, mille kohaselt ei ole ühelgi tõendil ette kindlaks määratud jõudu: tõendeid hinnatakse nende kogumis ja vastastikuses seoses. Sama järelduse võib teha ka haldusmenetluse puhul. Haldusorgan hindab kogutud tõendeid iseseisvalt ning teeb nende põhjal lõpliku otsuse, kasutades selleks talle antud kaalutusõigust¹⁴⁸.

Reeglina määrab menetluse käigu haldusorgan, antud juhul SKA. Ta otsustab menetluse kulgemise välise külje üle ja selgitab menetlemise käigus välja otsuse tegemise seisukohalt olulised asjaolud. Haldusmenetluse seaduse §-st 6 sätestatud uurimisprintsipiist tuleneb haldusorgani kohustus haldusmenetluses välja selgitada kõik asjassepuutuvad otsuse tegemiseks vajalikud asjaolud. Näiteks väljendub SKA vaidluskomisjonis HMS-s sätestatud uurimispõhimõtte pensioniõigusliku staaži tõendamise korra (RPKS § 28¹) kohta asjaoluna, et pensionitaotleja ei pea enam pöörduma kohtusse pensioniõigusliku staaži tõendamiseks, vaid staaži tõendatakse rahvastikuregistris sisalduvate õiguslikku tähendust omavate andmete või pensioniõiguslikku staaži tõendavate dokumentide alusel. Kui rahvastikuregistris on pensioniõiguslikku staaži tõendavad õiguslikku tähendust omavad andmed, lähtutakse registri andmetest¹⁴⁹. Juhul, kui andmed pole säilinud on pensionikindlustatul õigus pöörduda tunnistajate ütluste arvestamise taotlusega SKA poole¹⁵⁰. Seega selgitatakse esmalt pensioniavalduse läbivaatamise käigus välja, kas rahvastikuregistris on andmeid, millel on õiguslik tähendus.

¹⁴⁸ Uurimispõhimõttest tulenevalt on maksuhaldur kohustatud selgitama kõik asjaolud ning seda ka siis, kui selle tulemusel isiku maksukoormus väheneb (RKHK 10.04.2003. a otsus nr 3-3-1-26-03). Haldusorgan ülesanne on hankida tõendeid, et kõrvaldada kogutud teabe lüngad ja sel viisil välistada võimalus kahelda asja otsustamiseks tähtsates asjaoludes (RKHK 23.10.2001. a otsus nr 3-3-1-49-01).

¹⁴⁹ Kuni 2010. aasta 1. juulini oli perekonnaseisuasutuste poolt 2006. aasta 1. jaanuarist alates koostatud perekonnaseisuaktide alusel rahvastikuregistrisse kantud andmetel sama õiguslik tähendus kui perekonnaseisuakti kandel. Alates 2010. aasta 1. juulist on vastavalt rahvastikuregistri seaduse § 25¹ lõikele 1 selline õiguslik tähendus kõigil Eesti perekonnaseisuasutuse koostatud perekonnaseisuaktide alusel rahvastikuregistrisse kantud andmetel (nt sünd, surm, abielu sõlmimine, abielu lahutamine jm perekonna- või nimeõiguslikud muudatused), lisaks ka välisriigi asutuse väljaantud dokumendi alusel rahvastikuregistrisse kantud andmetel, kui dokument, mille alusel kanne tehti, on legaliseeritud või kinnitatud tunnistusega, kui välislepinguga ei sätestata teisiti (rahvastikuregistri seaduse § 25¹ lg-d 1 ja 2).

¹⁵⁰ Tunnistajate ütluste andmine toimub vastavalt HMS § 39 lõikele 3 tsiviilkohtumenetluse seadustikuga sätestatud korras. Praegu toimub pensioniõigusliku staaži tõendamine tunnistajate ütluste alusel vastavalt Vabariigi Valitsuse 10. jaanuari 2002. a määrusele nr 6 „Pensioniõigusliku staaži tõendamise kord” kohtu kaudu. Nimetatud määruse § 28 kohaselt on pensionitaotlejal õigus pöörduda kohtusse, kui pensioniõigusliku staaži kohta ei ole dokumente säilinud. Tartu Ringkonnakohus leidis 11.01.2009 otsuses nr 3-08-2154, et määrusega reguleeritud kord on vastuolus PS- ga ning kohtunik pöördus õiguskantsleri poole. Õiguskantsler pöördus arvamuse saamiseks sotsiaalministri poole. Sotsiaalminister leidis, et põhiseaduslikku vastuolu ei ole, kuid pidas võimalikuks muuta kehtivat korda selliselt, et tunnistajate ütluste andmine toimuks SKA-s. Riigikohus asus antud asjas oma 13.02.2010 lahendis nr 3-3-1-86-09 p 15 seisukohale, et senine regulatsioon ei ole põhiseadusega vastuolus.

Autori arvates on tunnistajate ütluste alusel pensioniõigusliku staaži tõendamine SKA-s isikule kasulik, kuivõrd kogu menetlus toimub ühes haldusorganis, samas lüheneb tema jaoks pensioni määramise kohta otsuse tegemise protsess (nimetatud menetlus vähendab ka kohtute töökoormust) ning seetõttu kiireneb pensionide määramise otsuste tegemine.

Üldjuhul kuulab vaidluskomisjon ära vähemalt kaks tunnistajat. Kahelt tunnistajalt ütluste võtmise vajadus tuleneb asjaolust, et üldjuhul on vajalik tunnistajate ütluste kokkulangemine olukorras, kus tunnistajate ütluste alusel kindlakstehtud pensionistaaži alusel suurendatakse isiku pensioni. Kui isikul ei ole võimalik nimetada kahte tunnistajat, võib seda teha ka ühe tunnistaja ütluse alusel. Vaidluskomisjon võib otsustada ka sel juhul, kas pensionikindlustatu täiendav pensionistaaž on tõendatud või mitte, ja teha vastava otsuse. Samuti jääb isikule alles õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.

Sotsiaalkindlustusamet selgitab välja enne otsuse tegemist (haldusakti andmist) kõik hüvitise määramiseks või teenuse osutamiseks vajalikud asjaolud ja kogub vajadusel selleks tõendeid ning annab taotlejale võimaluse oma arvamuse või vastuväidete esitamiseks, näiteks kohaldub uurimisprintsipi sotsiaalkindlustuses hüvitise määramise eelselt, kuna tuleb kindlaks teha kas isikul on õigus hüvitisele. Täiendavate tõendite kogumisel ja asjaolude väljaselgitamisel tuleb SKA-l teha koostööd teiste haldusorganitega. Näiteks riiklike pensionide maksmisel, kuna riiklikku pensioni on õigus saada Eesti alalisel elanikul ja tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elaval välismaalasel (RPKS § 4 lg 1), tuleb SKA-l pensionit taotlevate isikute ja ka pensionit saavate isikute Eestis elamise õigusliku staatuse väljaselgitamiseks teha koostööd Kodakondsus- ja Migratsiooniametiga. Kuna isikud võivad elada mitmes riigis, kuid RPKS § 4 lg 1¹ kohaselt on neil õigus Eesti riiklikule pensionile, kui ta on resident tulumaksuseaduse § 6 lõike 1 tähenduses või kui ta elab Eestis püsivalt välismaalaste seaduse § 6 tähenduses, tuleb nende isikute pensioniõiguse väljaselgitamiseks koostööd teha Maksu - ja Tolliametiga. Juhul, kui isiku õigus pensionile tuleneb Eestile siduvast välislepingust (RPKS § 4 lg 3), tuleb SKA-l teha koostööd oma välisriikide partneritega või Euroopa ühenduste institutsioonidega (nt RPKS § 42¹ sätestatud juhtudel). Kohtuga tuleb SKA-l koostööd teha juhul, kui kohus mõistab pensionäri süüdi ja karistab teda vabadusekaotusega (RPKS § 46). Riiklikust pensionist kinnipidamiseks ja pensionisummade tagasinõudmisel teeb SKA koostööd kohtutäiturite, maksuhaldurite ja kindlustusandjatega (RPKS §§ 47, 48).

Vaidluskomisjoni tegevuses väljendab uurimispõhimõtet § 7 lg 1¹⁵¹, mille kohaselt nõuab komisjon asjaomaselt haldusorganilt välja kõik haldusakti kohta käivad dokumendid ja § 8¹⁵² kohaselt teostatakse isikule vajadusel korduv arstlik ekspertiis asjaolude täiendavaks väljaselgitamiseks. Autori arvates ei tähenda uurimispõhimõtte sotsiaalkindlustuses kahtlemist igas isiku väites. Kui asja terviksisu ei ärata kahtlust, puudub haldusorganil ka vajadus uurida asjaolusid, mida keegi ei vaidlusta. Uurimiskohustuse piir läheb sealt, kus asjaolude väljaselgitamine ilma puudutatud isiku kaasabitä on võimatu, või arvestades proportsionaalsuse põhimõtet, võimalik raskendatud asjaoludel. Seega peab haldusorgan välja selgitama, kas suudab vajalikud andmed võrreldes isikuga kergemini kätte saada ja alles siis, kui vastus sellele küsimusele on eitav, tuleb isikul endal menetluses aktiivselt osaleda esitades otsuse tegemiseks vajalikke andmeid ja dokumente.

Uurimisprintsipi kohaldamine sotsiaalkindlustuses on otsustava tähtsusega, kuna sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektset, sõltub ka tehtava otsuse seaduslikkus. Esmalt on see kohustus olemuslikult seotud isikute, kelle õigusi ja kohustusi võib haldusakt puudutada, ärakuulamisõigusega (vt pikemalt alapunkt 3.3.2). Ärakuulamisõigusele vastab haldusorgani kohustus isik haldusmenetlusse kaasata, mis tuleneb HMS § 38 lg-st 3 ja väljendatud isiku kohustusena esitada haldusorganile talle teada olevad, menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid, selle kohustuse täitmata jätmisel on võimalik isikut soodustava haldusakti andmata jätmise. Autori arvates on selline kohustus menetlusosalistele motiveeriv, kuna väldib menetluses passiivseks jäämist ja seetõttu võib otsuse tegemine venima jääda. Isiku kaasamiskohustus menetlusse on seotud haldusorgani informeerimis- ja selgitamiskohustusega ning isikule võimaluse tagamisega oma arvamuse esitamiseks. Teisalt tuleb aga uurimisprintsipi realiseerimisel järgida, et asjaolude väljaselgitamine ning tõendite kogumine peab olema proportsionaalne, st uurimisele kuluv aja-, raha- ning muu ressursikulu peab olema isikut üksnes mõistlikus ulatuses koormav. Samuti on vajalik ka avaliku huvi arvestamine.

¹⁵¹ Sotsiaalministri määrus „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“ - Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE, §7 - Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>, 10.04.2013.

¹⁵² Vt samas, § 8.

Haldusmenetluse seaduse § 6 sõnastus „haldusorgan on kohustatud välja selgitama...” ei tähenda siiski, nagu oleks tõendite kogumise koormus pandud üksnes haldusorganile. Uurimispõhimõtte teostamist ning menetlusosaliste osalemist toetab HMS § 38 lg 3, mille kohaselt menetlusosalisel lasub kohustus esitada haldusorganile talle teada olevad ning menetluses tähtsad asjaolud ja tõendid nn isiku kaasaaitamiskohustus - selle kohustuse täitmata jätmise korral on soodustava haldusakti andmise menetluses võimalik jätta isiku taotlus läbi vaatamata. Näiteks sätestavad isiku kaasaaitamiskohustuse andmete muutmise teavitamise kujul küsimustes, mis võivad mõjutada hüvitise maksmist: RaKS § 28 lg 1; HKS § 2 lg 3; RPKS § 25 lg 2; TKindlS § 14; TTTS § 5; RPTS § 29 lg 1; VHS § 5; ElatisAS § 9 ja PISTS § 20 lg 7. Riikliku matusetootuse seaduse § 7 lg 2 kohaselt on matusekorraldaja avalduses kohustatud kinnitama, et talle ei ole hüvitatud matuse korraldamise kulusid teiste seaduste alusel.

Kaasaaitamiskohustus tekib taotleja poolt taotluse esitamisest. Seejuures ei ole oluline taotluse menetlemise edukus või see, kas taotlus esitati pädevale kohustatud subjektile. Piisab sellest, kui õigustatud subjekt oletab oma taotluses kohustatud subjektile hüvitise osutamise suhte olemasolu¹⁵³. Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud pensioniõigusliku staaži tõendamist puudutavas lahendis, ”et kehtiv õigus ei sätesta pensioni taotlemisel esitatavate dokumentide ammendavat loetelu. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 31 lõigetest 3 ja 4 tulenevalt esitab taotleja pensioniavalduse koos ”kõigi vajalike dokumentidega”. Pensioni taotlemise üldise loogika kohaselt lasub pensioni määramiseks vajalike dokumentide esitamise kohustus eelkõige taotlejal (RPKS § 31 lg-d 3 ja 4). Juhtudeks, kui pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel tekivad takistused, sätestab RPKS § 31 lg 3, et elukohajärgne pensioniamet osutab pensioni taotlejale vajaduse korral abi pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel”¹⁵⁴.

Võrreldes hüvitise maksmist mõjutavatest asjaoludest teatamiseks ettenähtud tähtaegu sotsiaalvaldkonda reguleerivates seadustes, ilmnes, et need sätestavad erinevad teatamise tähtajad. Näiteks kohustus teatada muutunud asjaoludest viivitamatult, on ette nähtud TTTS § 5, TKindlS § 14 lg 1, ElatisAS § 9 lg 1, kümne päevane tähtaeg PISTS § 20 lg 7, RPTS § 29 lg 1, RPKS § 25 lg 2, ”Riikliku pensioni määramise,

¹⁵³ S.Wippermann-Kempf ”Die Bedeutung des Leistungsantrags im Sozialrecht”, lk 132-133.

Arvutivõrgus: Kättesaadav: <http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2003/715/pdf/DATEI.PDF>, 28.03.2013.

¹⁵⁴ Riigikohtu Halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-4-09, p 17.- RT III 2009, 16, 121.

ümberarvutamise ja maksmise juhendi¹⁵⁵ § 38 lg 1, viieteistkümne päevane tähtaeg on sätestatud OAS § 26 lg 1. Autori arvates on otstarbekas nimetatud tähtajad ühtlustada. Mõnel juhul on teatamise kohustus seotud asjaolude tekkimise päevaga: RPTS § 29 lg 1, RPKS § 25 lg 2, OAS § 26 lg 1. Siiski võib isik saada teada asjaoludest, mis mõjutavad hüvitise maksmist ka enne nende tekkimist. Sellisel juhul oleks mõistlik, et isik teatab nendest asjaoludest võimalikult varakult, mitte alles nende tekkimisest. Tavaliselt peab muutunud asjaoludest teatama kirjalikult. ElatisAS kohustab teatama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, mõnel juhul ei ole vorminõuet sätestatud.

Teine probleeme tekitav küsimus puudutab muutunud asjaoludest teatamata jätmist või valeandmete esitamist. Haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada kehtetuks asjaolude muutumisest alates, kui isik, kelle kahjuks haldusakt kehtetuks tunnistatakse, on jätnud süüliselt täitmata kohustuse teatada asjaolude olulisest muutumisest ja haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima (HMS § 66 lg 4).

Näiteks sätestavad RPKS § 47 lg 1 p 2, TTTS § 41 lg 1, RPTS § 30 lg 1, et kui enammakse on põhjustatud hüvitise saaja teadlikust valeandmete esitamisest või hüvitise saamist mõjutavate asjaolude teatamata jätmisest, toob see kaasa hüvitise tagasinõudmise. Sotsiaalhoolekande seadus § 30 lg 6 sätestab sisuliselt sama ja näeb ette, et teadvalt andmete varjamise või valeandmete esitamise korral toetust ei maksta. Vanemahüvitise seadus § 7 sätestab, et kui hüvitise saaja jätab SKA-le teatamata asjaoludest, mis mõjutavad hüvitise suurust või õigust hüvitisele, nõutakse hüvitist tagasi. Seejuures sätestab VHS § 4 lg 1, et vanemahüvitist taotletakse, määratakse ja makstakse RPTS sätestatud tingimustel ja korras, arvestades VHS sätestatud erisusi. Riiklike peretoetuse seaduse 7. ptk "Peretoetuste maksmine" näeb ette ka teadlikult valeandmete esitamise juhu (RPTS § 30 lg 1). Riikliku matusetootuse seadus § 10 sätestab, et matusetootust ei määrata, kui toetuse taotleja esitab valeandmeid, sama seaduse § 13 lg 1 kohaselt, matusetootust ei maksta toetust saanud isiku poolt teadvalt valeandmete esitamise tõttu. Puuetega isikute sotsiaaltoetuste seadus sätestab

¹⁵⁵ Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend. – Vastu võetud 31.12.2001 nr 167. RTL 2002, 9, 89 ... RT I, 29.12.2012, 73.

tagasinõudmise alusena üksnes asjaolu, kui enammakse on tingitud teadvalt valeandmete esitamisest (§ 24 lg 1). Ohvriabiseadus § 16 lg 1 ei näe otseselt ette teadvalt valeandmete esitamise või hüvitise saamist mõjutavate asjaolude teatamata jätmise tagajärgi. Ette on nähtud võimalus hüvitis tagasi nõuda, kui hüvitise maksmine on ebaõiglane või põhjendamatu lisaks seaduses toodud alustele. Eeltoodu osutab jällegi võimalusele nimetatud regulatsioone ühtlustada.

Autor leiab, et otstarbekas oleks kõigile ette näha kirjalikus vormis teatamise kohustus ning selleks, et isikul oleks paremini mõisteta muuten asjaoludest teatamise kohustuse sisu, tuleks kehtestada nt näidisloetelu asjaoludest, mille muutumisest tuleb igal juhul haldusorganit teavitada. Hetkel selline loetelu puudub. Samuti võiks olla sätestatud kaasaaitamiskohustuse rikkumise tagajärjed, sh haldusorgani kohustus informeerida isikut kaasaaitamiskohustuste täitmata jätmise tagajärgedest.

3.3.6 Menetluse aeg

Menetluse aeg on kindlasti üks olulisi aspekte, mida vaadelda kohtuvälise menetluse puhul, kuna see on üks mõjuvamaid põhjuseid üldse, miks pööratakse kohtuvälise vaidluse lahendamise organi poole. Haldusmenetluse seadus § 84 sätestab nõude, et kui seadus ei sätesta teisiti, lahendatakse vaie 10 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest vait läbivaatavale haldusorganile. Sotsiaalvaldkonna seadused näevad ette erinevad vaidluste lahendamise tähtajad, arvates vaide registreerimisest SKA-s vastavalt 30 päeva¹⁵⁶ ja 60 päeva¹⁵⁷. „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“¹⁵⁸ § 11 lg 1 näeb ette vaidluskomisjoni otsuse vormistamise viie tööpäeva jooksul arvates istungi toimumise päevast. Reeglina jõutakse lahendini ühe istungiga, kuid esineb juhtumeid, kus on esitatud täiendavaid tõendeid, mis vajavad kontrollimist, mis omakorda välistab otsuse kohese langetamise. Sellistel juhtudel jätkatakse küsimuse arutelu järgmisel komisjoni istungil (samas § 10 lg 2).

¹⁵⁶ Nt ElatisAS § 12 lg 1; OAS § 6 lg 5; RMTS § 12 lg 1; RPTS § 32 lg 2; VHS § 9 lg 1 ja SHS § 11¹⁴ lg 3 ja 5.

¹⁵⁷ Nt PISTS § 23 lg 2 ja SHS § 11¹⁴ lg 4.

¹⁵⁸ Sotsiaalministri määrus „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“ - Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE, - Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>, 20.03.2013.

Seega on SKA vaidluskomisjoni menetlus suhteliselt kiire. Samas tuleb menetluse kiiruse puhul pidada silmas asjaolu, et vaidluskomisjoni menetlusele eelneb vaide menetlus SKA-s. Vastavalt selgitab SKA välja kaebuse lahendamisel tähtsust omavad asjaolud ja kui vaie vastab käesolevas seaduses sätestatud nõuetele, edastab haldusorgan vaide koos vajalike dokumentidega vaide saamisest alates seitsme päeva jooksul vaidluskomisjonile (HMS § 80 lg 1) ja teavitab sellest isikut. Nagu eelpool märgitud, tuleb isikul vaie koos kõigi materjalidega esitada vaidluskomisjonile 30 päeva jooksul. Lähtudes neist tähtaegadest, võib eeldada, et kaebuse keskmine menetlusaeg SKA-le vaide esitamisest kuni vaidluskomisjoni otsuseni on umbes 3 kuud, olenevalt sellest, millist liiki vaidlusaluse küsimusega on tegemist (nt PISTS sätestab 60 päevase aga VHS 30 päevase vaidemenetluse tähtaja, mis omakorda mõjutab üldist menetluse aega).

Autor leiab, et vaidluskomisjoni keskmine menetluse aeg on kindlasti lühem kui kohtumenetluse aeg ning selle lühendamine regulatsiooni muutmise kaudu pole põhjendatud. Samas on menetluse lühike aeg üks olulisemaid vaidlusega kohtuvälise organi poole pöördumisel, seetõttu tuleks vaidluskomisjoni menetluses pidevalt jälgida menetluse keskmist kestust ning püüelda aktiivselt menetlusaja lühendamise suunas.

KOKKUVÕTE

Tänapäeva materiaalõiguse kiire areng on kaasa toonud diskussiooni sotsiaalõiguste realiseerimise teemal, seda eriti sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Paljud inimesed ei ole valmis pöörduma oma õiguste kaitseks kohtusse, pidades traditsioonilist kohtumenetlust liiga keerukaks, aeganõudvaks ja kulukaks. Enamikes EL liikmesriikides, sh ka Eestis on seetõttu kasutusel vaidlusi kohtuväliselt lahendavad organid. Eestis tegeleb sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamise SKA juures moodustatud vaidluskomisjon, mis tegutseb eesmärgiga lahendada isikute ja haldusorgani vahelistes suhetes tekkinud õigusvaidlusi. Nimetatud vaidluskomisjon tegutseb juba pikemat aega, kuid selle tegevuse aluseid ega praktikat ei ole erialases kirjanduses analüüsitud.

Magistritöö keskseks uurimisaluseks teemaks on sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuväline menetlemine. Töö peamiseks eesmärgiks on analüüsida sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise lubatavust Eesti õigusruumis, kohtuvälise lahendamise funktsioone ja olemasoleva süsteemi vastavust haldusmenetluse üldtunnustatud printsiipidele ning sotsiaalkindlustusvaidluste kui vaidemenetluse korras lahendatavate vaidluste lahendamisele seatud põhimõtetele.

Esmalt analüüsiti, kas ja millistel tingimustel on õigusvaidluste kohtuväline lahendamine PS-se ja EIÕK-i kontekstis lubatav. Analüüsi tulemusena veenduti, et vaidluste kohtuväline lahendamine on kooskõlas PS-se ja EIÕK-ga eeldusel, et menetluse tulemuseks on otsus, mida on võimalik allutada kohtulikule kontrollile või kui isikul säilib õigus pöörduda kohtu poole esialgse nõudega. Põhiseadus ega EIÕK ei sea takistusi haldusvaidluste kohtuvälisele lahendamisele, kuid määratlevad rida nõudeid nii menetletavatele organitele kui ka menetlusele endale, mida tuleb järgida haldusvaidlusi lahendavate kohtuväliste organite loomisel ja tegevuses. Vaidlusi lahendavad organid peavad olema oma tegevuses nii objektiivselt sõltumatud kui subjektiivselt erapooletud. Haldusvaidluste kohtuvälise lahendamise organite menetlus peab olema avalik ja läbipaistev, kuid õigusemõistmise ökonoomika huvides on lubatavad teatavad piirangud õiguslike tagatiste osas.

Teises peatükis analüüsiti sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise vajalikkust, kas ja milliseid eesmärke täidab sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuväline lahendamine. Analüüsi tulemusena veenduti, et isikud vajavad traditsioonilise

kohtusüsteemi kõrvale lihtsamat ja kiiremat alternatiivi, mis lõppkokkuvõttes ei tohi välistada võimalust õigusliku vaidluse lahendamiseks kohtusse pöörduda. Selliseks alternatiiviks on kohtuvälised organid, mis on tänu oma valdkondlikule spetsialiseerumisele paremini kursis valdkonna eripära, tavade ja praktikaga, võimaldades nii kohtutel kontsentreeruda nende asjade lahendamisele, mille puhul on kohtumenetlus vältimatu.

Autor uuris erinevaid vaidluste kohtuvälise lahendamise mudeleid, millest selgus, et sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamiseks on sobivam vaidlusi lahendava komisjoni mudel, mis võimaldab kaasata valdkondlikku teavet, tagades samas kiire ja lihtsa menetluse.

Magistritöö kolmandas osas uuriti vaidluskomisjoni pädevust, menetluse käiku ja tegevuse vastavust haldusmenetluse printsiipidele, kuna sotsiaalkindlustusvaidlused on vaidemenetluse korras lahendatavad haldusvaidlused. Haldusvaidluste lahendamise puhul tuleb järgida üldtunnustatud printsiipe, mis on kohased ka kohtuvälise menetluse (vaidemenetluse) puhul. Töös ei käsitletud kõiki printsiipe, vaid keskenduti neile, millega oleks vaja senisest suuremal määral arvestada. Paralleelselt analüüsiti haldusmenetluse printsiipe milledest tuleb kinni pidada vaidemenetluse korras lahendatavate vaidluste puhul, mis on järgmised: õiguste kaitse (hõlmab endas seaduslikkust ja proportsionaalsust); kaalutusõigus; vormivabadus ja eesmärgipärasus; uurimispõhimõte; avalikkus ja andmekaitse ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2001) 9 sätestatud põhimõtteid. Soovitus peab oluliseks järgida põhimõtteid, milleks on sõltumatus ja erapooletus; teavitamine ja informeerimine; läbipaistvus; õiglus; menetlus mõistliku aja jooksul; otsuste täidetavus.

Autor leidis, et SKA vaidluskomisjoni ülesehitus ja menetlus on kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtete ja haldusvaidluste lahendamise printsiipidega. Samas esineb SKA vaidluskomisjoni töökorralduses aspekte, mille osas regulatsiooni muutmine võiks tagada ühelt poolt regulatsiooni suurema vastavuse nimetatud printsiipidele ja teiselt poolt kindlustada süsteemi efektiivsema toimimise.

Analüüsides sõltumatuse ja erapooletuse printsiipi, leidis autor, et vaidluskomisjoni moodustamist ja töökorda reguleeriv määrus ei sisalda midagi komisjoni liikmete sõltumatuse ja erapooletuse kohta. Autor pakkus välja võimalikud variandid, kuidas

sõltumatus ja erapooletus SKA vaidluskomisjoni töökorralduses muuta kolmandate isikute jaoks selgemalt nähtavaks.

Analüüsides läbipaistvuse printsiipi, selgus, et nimetatud printsiip on seotud avalikkuse printsiibiga. Isikule tähendab see õigust saada SKA-lt menetluse käigu kohta informatsiooni ja võimalust tutvuda SKA poolt menetluse käigus kogutud dokumentidega aga samuti isiku kohustust avalikustada SKA-le menetluses otsustamiseks vajalik teave.

Analüüsides kirjaliku menetluse võimalusi, pidas autor siiski otstarbekaks suulise menetluse osakaalu säilitamist vaidluskomisjoni menetluses, mida toetab ka suulisuse printsiip vaidluste lahendamisel.

Õiguste kaitse printsiip hõlmab endas seaduslikkuse ja proportsionaalsuse printsiipe. Nimetatud printsiibi kohaselt peab SKA vaidluskomisjoni otsus olema seaduslik, kaalutletud, motiveeritud ja tuginema vaide läbivaatamisel kindlaks tehtud asjaoludele.

Tulenevalt vormivabaduse ja eesmärgipärasuse printsiibist, on suhtlemine isiku ja SKA vahel kiirem ja paindlikum, võimaldades isikul vabalt valida, millises vormis SKA poole pöörduda. Eesmärgipärasuse printsiip menetluses näeb ette, et SKA-l tuleb võimalike tegutsemisvõimaluste seast välja valida sellised, mis on muudest variantidest lihtsamad ja eesmärgi saavutamist kiirendavad ning säästlikumad.

Uurimisprintsiibi kohaselt selgitab SKA enne otsuse tegemist (haldusakti andmist) välja kõik hüvitise määramiseks või teenuse osutamiseks vajalikud asjaolud ja vajadusel kogub selleks tõendeid ning annab taotlejale võimaluse oma arvamuse või vastuväidete esitamiseks. Uurimis põhimõtte teostamist ning menetlusosaliste osalemist toetab isiku kaasaaitamiskohustus, mille kohaselt lasub isikul kohustus esitada SKA-le talle teada olevad ning menetluses tähtsad asjaolud ja tõendid. Praktikas on probleeme tekitanud küsimus, mis puudutab isikute poolt muutunud asjaoludest teatamata jätmist või valeandmete esitamist. Siin pakub autor välja, et otstarbekas oleks kõigile ette näha sellest kirjalikus vormis teatamise kohustus ning selleks, et isikul oleks paremini mõistetav, millistest muutunud asjaoludest on tal teatamise kohustus, kehtestada näidisloetelu asjaoludest, mille muutumisest tuleb haldusorganit teavitada. Samuti tuleks sätestada kaasaaitamiskohustuse rikkumise tagajärjed, sh haldusorgani kohustus informeerida isikut kaasaaitamiskohustuste täitmata jätmise tagajärgedest.

Vaide menetlemise keskmine aeg vaidluskomisjonis on lühem kui kohtumenetluse aeg ning selle lühendamine regulatsiooni muutmise kaudu pole põhjendatud. Samas on menetluse lühike aeg üks olulisemaid vaidlusega kohtuvälise organi poole pöördumisel, seetõttu tuleks vaidluskomisjoni menetluses pidevalt jälgida menetluse keskmist kestust ning püüelda aktiivselt menetlusaja lühendamise suunas.

Kokkuvõtlikult leiab autor, et SKA vaidluskomisjoni tegevus on isikute õiguste kaitse tagamiseks vajalik ning vaidluskomisjoni tegevus ja selle teostatav menetlus on kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtete, haldusvaidluste lahendamise printsiipide ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel (2001) 9 sätestatud põhimõtetega.

SUMMARY

Social insurance alternative dispute resolution

Nowadays substantive law has created a discussion about realizing the social rights, especially in the field of social insurance. Nevertheless plenty of people are not ready to turn to the court regarding the protection of one's rights, believing that the traditional legal procedure is too complicated, time-consuming and expensive. Thus the majority of countries, including Estonia have institutions, solving the disputes non-judicially. In Estonia the institution, which solves the social insurance disputes, is a council of dispute, acting under the Social Insurance Board with the aim of solving legal disputes between persons and administrative authority. This council of disputes has been active for a long time, but its practice has not been analysed in the speciality literature.

The present research work focuses mainly on the non-judicial proceeding of social insurance disputes. The main objective is to analyse the justifiability of solving the non-judicial social insurance disputes in the Estonian legal system, the functions of non-judicial proceeding, the existing system's correspondence to the accepted principles of administrative procedure and to the principles of social insurance disputes as the principles of solving the disputes according to the challenge proceeding.

At the first stage the author analysed whether and under which terms the non-judicial proceeding is allowed in the frame of the constitution and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. As a result of the analysis the author concluded that the non-judicial proceedings are in correspondence with the constitution and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on the assumption of the decision which can be subordinated to the judicial control or if the right to turn to the court with the preliminary claim remains to the person. The constitution and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms do not hinder the non-judicial proceedings for the administrative disputes, but they still define the requirements for the proceeding institutions and for the proceeding itself, which must be followed during the establishment and the actions of the non-judicial institutions. The institutions, which are solving the disputes, must be independent objectively and impartial subjectively. The proceedings, which are carried out by the non-judicial institutions that solve the

administrative procedures, must be public and transparent, but on behalf of the economy of the jurisdiction some reservations for the judicial guarantees may exist.

In Chapter II the author analysed the need for the non-judicial solution of social insurance disputes. The results of the analysis show that persons demand easier and faster alternative to the existing court system. Nevertheless turning to the court for solving the dispute should not be excluded. The alternatives are the non-judicial institutions, which are due to certain specialisation better informed about the specifics, usages and practices of the sphere. It enables the courts to focus on solving the disputes in cases where it is inevitable.

The author studied different models of non-judicial solutions of disputes and found that the best option to solve social insurance disputes is the commission method which enables to take in the specific information, at the same time ensuring fast and easy proceeding.

In Chapter III the author investigated the competence of the council of dispute, the proceeding course and the correspondence of the actions to the principles of the administrative procedure, as the social insurance disputes are administrative disputes which are solved by the challenge proceeding. There are certain accepted principles, which must be followed in case of proceeding the administrative procedures and which are also appropriate to non-judicial (challenge proceeding) proceedings. The research did not focus on all principles, but only on those of the biggest importance. The author analysed parallel the administrative procedure's principles, which must be followed during the disputes which are solved according to the challenge proceeding. The principles are the following: protection of the rights (includes legality and proportionality); discretion; freedom of the form and purposefulness; investigation principle; publicity and privacy protection; also the principles from the Council of Europe Committee of Ministers' recommendation number 9 (2001). The recommendation underlines following the principles like independence; notification and informing; transparency; justice; proceeding during reasonable time; realization of the decisions.

It was found that the structure and the proceeds of the council of dispute under the Social Insurance Board are in accordance with the principles of the administrative procedure and proceeding of the administrative disputes. At the same time there have

occurred aspects in the activities of the Social Insurance Board in which the modification of the current regulations would guarantee the correspondence to the mentioned principles to a larger extent and also assure the better effectiveness of the system.

Analysing the independence and impartiality principles the author found that the decree, which regulates establishment and procedure rules of the council of dispute, does not include any information related to the independence and impartiality of a member of the council. The author proposed possible options how to make the independence and impartiality in the procedures of the council of dispute more obvious to the third parties.

Analysing the transparency principle the author found that the above mentioned principle is related to the publicity principle. For persons it means the right to receive the information about the running proceed from the Social Insurance Board and an opportunity to get familiarized with the documents collected during the proceed. At the same time there is the obligation to reveal necessary proceed-related information to the Social Insurance Board.

After analysing the possibilities of the written proceeds, the author still made a conclusion that the verbal proceedings rate should stay at the same level in the capacity of all proceeds of the council of dispute. It is also supported by the verbal principle in solving the disputes.

The rights protection principle includes both the legality and proportional principles. This principle enacts that the decision made by the council of disputes under the Social Insurance Board must be legal, considered, motivated and base on the circumstances which are found during examining the objection.

Regarding the freedom of the form principle and the purposefulness principle the communication between a person and the Social Insurance Board is more flexible and fast, enabling a person to choose, in which form to turn to the Social Insurance Board. In the proceed the purposefulness principle means that the Social Insurance Board must select the activities, which are the easiest, enable the fastest succeeding and are the most economical.

According to the investigation principle the Social Insurance Board must find out all relevant circumstances related toward the compensation or rendering the service and in

case of need collects the evidence and gives the person a chance to pronounce on a subject or make an objection.

The realisation of the investigation principle and the participation of the proceeding parties is supported by the person's contributory obligation, which says that the person has an obligation to reveal all known evidences to the Social Insurance Board, which are important to the proceed. There has been raised a question in the former practice about a situation when the person does not inform the Social Insurance Board about the changed information and circumstances or presents wrong information. Here the author proposes that the most rational option would be an obligation to make a written notification and for a person to better understand what the changed circumstances are, the Social Insurance Board should create an example list of circumstances, which need to be reported to the administrative authority. Also the legal consequences should be constituted, including the administrative authority's obligation to inform the person about the consequences which come with the non-fulfilment of the contributory obligation.

The average length of proceeding the objectives is shorter than the length of court proceeding and shortening the time of proceeding via changing the regulation is not reasonable. At the same time the short time is the main aspect why persons turn to non-judicial institution, thus it is essential to monitor the council's dispute average proceed time and try to shorten the proceed time in the future.

In conclusion the author finds that the activities of the council of dispute under the Social Insurance Board are necessary for the protection of the persons' rights and the proceeds, carried out by it, are in accordance with the general principles of the administrative procedures, the principles of the administrative disputes proceedings and the principles of the Council of Europe Committee of Ministers' recommendation number 9 (2001).

KASUTATUD LÜHENDID

AvTS	Avaliku teabe seadus
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EIÕK	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
ElatiS AS	Elatisabi seadus
HKMS	Halduskohtumenetluse seadus
HKS	Eesti Haigekassa seadus
HMS	Haldusmenetluse seadus
OAS	Ohvriabi seadus
PISTS	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus
PS	Põhiseadus
RaKS	Ravikindlustuse seadus
ReprS	Represseeritud isikute seadus
RHS	Riigihanke seadus
RK	Riigikohus
RKPSJK	Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegium
RMTS	Riikliku matusetootuse seadus
RPKS	Riikliku pensionikindlustuse seadus
RPTS	Riikliku peretoetuste seadus
RVastS	Riigivastutuse seadus
SHS	Sotsiaalhoolekande seadus
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
VHS	Vanemahüvitise seadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne.
2. Aedmaa, A. Lopman, E. Parrest, N. Pilving, I. Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
3. Annus, T. Riigiõigus. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2001.
4. Annus, T., Aaviksoo, B. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica, 2002 eriväljaanne.
5. Dijk, P. Van, Hoof, G.J. van. Theory and practice of the European convention on Human Rights. 3 rd ed. Kluwer Law International, 1998.
6. Eesti kohtuniku eetikakoodeks. Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/6778>
7. Eesti Vabariigi Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10742>
8. Grotian, A. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=531>
9. Hufen, F. Verwaltungsprozessrecht. 4. Auflage. München: C. H. Beck, 1993.
10. Kergandberg, E. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. Juridica, 2003 nr 1.
11. Kergandberg, E., Kangur, A., Lind, S, Saaremäel-Stoilov, K; Saaremets, V. Kohtumenetlus. Tallinn. Juura, 2008. Kohtumenetlus. Tallinn, 2008.
12. Kohtute statistika. Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/10925>
13. Kõve, V. Tsiviilvaidluste kohtuväline lahendamine Eestis. Juridica III, 2005.
14. Liiv, D. Sarapuu, M. Kohtute sõltumatus ja selle tegelikud piirid. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu, Juridicum, 2002.
15. Loonurm, E. Kohtute arv, töökoormus ja võimalikud tulevikusuundumused. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu, Juridicum, 2002.
16. Lõhmus, U. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu, Juridicum, 2003.

17. Madise, Ü; Aaviksoo, B; Kalmo, H; Mälksoo, L; Narits, R jt Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud vlj. Kolmas, täiendatud väljaanne 2012.
18. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja – vabaduste kaitse. Tallinn. Juura, õigusteabe AS 2004.
19. Maruste, R. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti siseriiklik õigus. Juridica, 1996, nr 3.
20. Merusk, K.. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn. Juura, Õigusteabe AS, 1997.
21. Merusk., K; R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn. Juura, Õigusteabe AS, 1998.
22. Merusk,K; I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Taru Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995.
23. Mälksoo, L. Narits, R. Olle, V. Pruks, P. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.2, täiendatud väljaanne. Juura, Tallinn, 2008.
24. Raudsepp, T. Kohtuniku otsustuslik sõltumatus. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. SA Iuridicum, 2002,lk 43.
25. Scheinin, M. Economic and Social Rights as Legal Rights- A.Eide,C.Krause,A.Rosas(toim). Eesti keeles: M.Scheinin. Majanduslikud ja sotsiaalsed õigused kui seaduslikud õigused. Tallinnas 30-31.mail 1996 toimunud seminari Eesti tegevjuristidele „Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni“ õiguslikest tagajärgedest ettekanded. Tallinn: Välisministeerium, 1996.
26. Schneider, H. Kohus lahusvõimude süsteemis. Juridica 1999, nr 9.
27. Shapiro, M. Courts, a Comparative and Political Analysis. The University of Chicago Press, 1981.
28. Soome sotsiaalkindlustusvaidluste lahendamise kohta – Arvutivõrgus:
[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/elake_viro/\\$File/elake_viro_verkko.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/elake_viro/$File/elake_viro_verkko.pdf?OpenElement)
29. Sotsiaalkindlustusameti koduleht. – Arvutivõrgus: <http://www.ensib.ee/>
30. Sotsiaalkindlustusameti poolt komisjonides menetletud vaided alates 2011a. -
Arvutivõrgus: <http://dokumendihaldus.ensib.ee/default.aspx>

31. Tavits, G. Sotsiaaltooldusõigus. Tallinn, Juura 2006.
32. The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996.
33. Vaidluste lahendamise. Välisriikide õigus. – Arvutivõrgus:
http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48231/Sotsiaalseadustiku+%FCIdosa+anal%FC%FCs_mai+2009.pdf
34. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö, 2005.
35. Vene, E. Haldusmenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. Juridica 2005, nr X.
36. Weides. P. Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren. München: C.H. Beck, 1993.
37. Wippermann-Kempf, S. Die Bedeutung des Leistungsantrags im Sozialrecht. Inaugural-Diss. 2003. Arvutivõrgus:
<http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2003/715/pdf/DATEI.PDF>
38. Truuväli, E.-J. Kask, O. Lehis, L. Lindpere, H. Lõhmus, U. Madise, Ü. Merusk, K. Narits, R. Olle, V. Põld, J. Schneider, H. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Tallinn, 2002.
39. Trzaskalik, C. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung im Lichte der allgemeinen Prozessrechtslehre- Königstein: Markus Verlag, 1972.

KASUTATUD EESTI ÕIGUSAKTID

40. Avaliku teabe seadus. - Vastu võetud 15.11.2000. RT I 2000, 92, 597... RT I, 19.12.2012, 5.
41. Eesti Vabariigi põhiseadus. - Vastu võetud. 28.06.1992. RT 1992, 26,349...RT I, 27.04.2011, 2.
42. Elatisabi seadus. – Vastu võetud. 21.02.2007. RT I 2007, 25, 13... RT I, 06.12.2012, 6.
43. Halduskohtumenetluse seadus. –Vastu võetud. 27.01.2011. RT I, 23.02.2011,3...RT I, 25.10.2012,10

44. Haldusmenetluse seadus. - Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.
45. Isikuandmete kaitse seadus. - Vastu võetud 15.02.2007. RT I 2007, 24, 127.... RT I, 30.12.2010, 11.
46. Kohtute seadus. – Vastu võetud 19.06.2002. RT I 2002,64,390. . RT I, 29.12.2012, 8.
47. Liikluskindlustuse seadus. - Vastu võetud 10.04.2001. RT I 2001,43,238...RT I, 31.12.2010,11.
48. Ohvriabi seadus. Vastu võetud 17.12.2003. - RT I 2004, 2, 3... RT I, 18.04.2013, 4.
49. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. 27. jaanuar 1999. - RT I 1999, 16, 273; 2005, 38, 299...RT I, 06.12.2012, 14.
50. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – Vastu võetud 13.03.2002. RT I, 01.11.2012, 11.
51. Ravikindlustuse seadus - Vastu võetud 19.06.2002.RT I 2002,62,377... RT I, 31.12.2012, 11.
52. Riigilõivuseadus. - Vastu võetud 22.04.2010. RT I 2010, 21, 107.... RT I, 17.04.2013, 12.
53. Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend. – Vastu võetud 31.12.2001 nr 167. RTL 2002, 9, 89... RT I, 29.12.2012, 73.
54. Riiklike peretoetuste seadus. – Vastu võetud 14.11.2001. RT 2001,95,587... RT I, 06.12.2012, 17.
55. Riikliku matusetoetuse seadus. - Vastu võetud 08.11.2000. RT I 2000, 86, 549... RT I, 06.12.2012, 15.
56. Riikliku pensionikindlustuse seadus. – Vastu võetud 5.12.2001. RT I 2001,100,648. ...RT I, 06.12.2012,3.
57. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – Vastu võetud 14.11.2012. RT I, 06.12.2012, 1.
58. Seletuskiri Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE.- Arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=248SE&koosseis=12

59. Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE, - Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>

60. Soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvate tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade loetelude kinnitamise kohta. Vastu võetud 16.07.1992 määrus nr 206. – RT 1992,30,401.

61. Sotsiaalhoolekande seadus. - Vastu võetud 08.02.1995. RT I 1995, 21, 323... RT I, 18.04.2013, 6

62. Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. - Vastu võetud 19.08.2008 nr 43. RTL 2008,72,1014... RT I, 13.12.2012,10.

63. Sotsiaalministri määrus „Vaidluskomisjoni moodustamine ja töökord“ - Seletuskirja lisa Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. – 248 SE, - Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=f9e09342-ca84-4d3c-9c91-eea4ac1c715d&>

64. Töötuskindlustus seadus. - Vastu võetud 13.06.2001 RT I 2001,59,359... RT I, 26.03.2013, 11.

65. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. - Vastu võetud 09.05.2001.RT I 2001,50,284... RT I, 10.07.2012, 4.

66. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. –Vastu võetud 28.09.2005 RT I 2005,54,430... RT I, 26.03.2013, 8.

67. Vanemahüvitise seadus. – Vastu võetud 10.12.2003. RT I 2003,82,549 ... RT I, 06.12.2012, 23

68. Välismaalaste seadus. –Vastu võetud 09.12.2009. RT I 2010,3,4.RT I, 18.04.2013, 12

KASUTATUD RAHVUSVAHELISED ÕIGUSAKTID

69. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Rooma, 4. november 1950.- RT II 1996, 11/12,34...RT II 2010, 14, 54

70. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2001) 9 vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste kasutamise kohta haldusorganite ja eraõiguslike isikute vahelistes vaidlustes

(Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties), 5. september 2001. Arvutivõrgus:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

71. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2002) 10 liikmesriikide vahendusmenetluse kasutamise kohta tsiviilvaidluste lahendamisel. (Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation No. R (2002) 10 on mediation in civil matters), 18. september 2002. Arvutivõrgus:

<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=306401&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

72. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R (99) 19 vahendusmenetluse kasutamise kohta karistusõiguses (Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation No. R (99) 19 on mediation in penal matters), 15. september 1999. Arvutivõrgus:

<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=420059&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

73. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16. Septembri 1986.a soovitus nr R(86)12 liikmesriikide kohtute ülekoormatuse vältimise ja vähendamise meetmete kohta. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM>

74. Euroopa Parlamendi poolt 13. oktoober 2011.a vastu võetud. - Alternatiivne vaidluste lahendamissüsteem tsiviil-, kaubandus- ja perekonnaga seotud küsimustes (2011/2117(INI)). – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0449+0+DOC+XML+V0//ET>

KASUTATUD KOHTULAHENDID

75. RKÜKm 22.12.2000.a. määrus nr 3-3-1-38-00 AS Brolex Grupp ja OÜ Dreiv Grupp ning Maksuameti erikaebuste läbivaatamine kriminaalmenetluse uurimistoimingute seaduslikkuse kontrollimise asjas. - RT III 2001, 2, 14.

76. RKÜKo 28. oktoobri 2002. a otsus 3-4-1-5-02 Tallinna Halduskohtu taotluses kontrollida ORAS § 7 lg 3 vastavust Põhiseadusele. - RT III 2002, 28, 306.

77. RKPSJKo 04.11.1993.a. otsus kohtuasjas nr III-4/1-4/93. Vabariigi Presidendi poolt põhiseaduse § 107 korras esitatud ettepaneku, tunnistada 28. septembril 1993. a. Riigikogus vastu võetud maksukorralduse seadus põhiseadusega vastuolus olevaks - RT I 1993, 72, 1052.
78. RKHK otsus 13. veebruar 2010.a nr 3-3-1-86-09. Ülla Ilves'e kaebuses Sotsiaalkindlustusameti Tartu Pensioniameti pensionide ja toetuste osakonna pensionikomisjoni 23. mai 2008. a otsuse nr 823 ja keskpensionikomisjoni 12. augusti 2008. a otsuse nr 64 tühistamiseks ning soodustingimustel pensionistaaži tuvastamiseks. - RT III 2010, 5, 36.
79. RKHK otsus 8. mai 2001.a kohtuasjas nr 3-3-1-27-01. Antsla Vallavalitsuse kassatsioonkaebuse läbivaatamine katseaja ebarahuldavate tulemuste põhjal teenistusest vabastamise asjas. - RT III 2001, 16, 168.
80. RKHK otsus 29. mai 2006. a kohtuasjas nr 3-3-1-23-06. AS XXXXXX kaebus Tallinna Linnavalitsuse 18. juuni 2003. a korralduse nr 1583-k tühistamiseks.
81. RKHK otsus 13. juuni 1997.a kohtuasjas nr 3-3-1-18-97. O. Orini esindaja ja Eesti Erastamisagentuuri kassatsioonkaebuste läbivaatamine eluruumi erastamise toimingutega viivitamise asjas. - RT III 1997, 24, 251.
82. RKHK otsus 23. oktoober 2001.a kohtuasjas nr 3-3-1-49-01. AS XXXXXX kassatsioonkaebuse läbivaatamine kasumiaruande õigsuse kontrollimise asjas. - RT III 2001, 28, 303.
83. RKHK otsus 6. November 2002.a kohtuasjas nr 3-3-1-62-02. KÜ Tiiru Tosin vs Keila Linnavalitsus. - RT III 2002, 30, 330.
84. RKHK otsus 11.november 2002.a kohtuasjas nr 3-3-1-49-02. Gennadi Zaitsevi kaebus siseministri 11. juuli 2001. a käskkirja nr 291 tühistamiseks. - RT III 2002, 32, 350.
85. RKHK otsus 16. November 2009.a kohtuasjas 3-3-1-53-09. Tõnu Lutuse kaebus SKA Tartu Pensioniameti otsuse nr 165 tühistamiseks. - RT III 2009, 53, 398.
86. RKHK määrus 5. mai 1998.a kohtuasjas nr 3-3-1-17-98. M. G. Supplies Eesti AS kassatsioonkaebuse läbivaatamine maksukorralduse seaduse § 10 lg 4 kohaldamise asjas. - RT III 1998, 17, 182.
87. RKKK määrus 7. novembri 2005.a nr 3-1-1-123-05. Sergei Veselovski asjas. - RT III 2005, 39, 380.
88. RKHK 30 novembri 2010 kassatsioonietsus 3-3-1-63-10 p 32. Keskkonnainspektsiooni protest Kõue Vallavalitsuse 1. augusti 2006. a korralduse nr 145, 5. septembri 2006. a

korralduse nr 156 ja 22. jaanuari 2008. a korralduse nr 15 tühistamiseks. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222529691>

89. RKHKm nr 3-3-1-37-03. 20. mai 2003. a kohtumäärus AS ELAR-A.P.L. kaebuses Tartu Linnavalitsuse 29. augusti 2002. a korralduse nr 3123 p 1.16 tühistamiseks .- RT III 2003, 20, 183.

90. RKHKO nr 3-3-1-8-02. 18. Veebruari 2002.a otsus OÜ Rasmusson kassatsioonkaebuse läbivaatamine detailplaneeringu algatamise ja vastuvõtmise korralduste ning planeerimismenetluse toimingute vaidlustamise asjas. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-8-02>

91. RKTsKm 6. jaanuari 2005 määrus OÜ Hallus-e taotlus kaja esitamise tähtja ennistamiseks - RT III 2005, 4, 38.

92. Tallinna Ringkonnakohtu 5.03.2009.a otsus nr 3-08-868 haldusasjas AS Redmont Invest kaebus Tallinna Linnavalitsuse 27.02.2008 korralduse nr 283-k tühistamiseks. – Arvutivõrgus: <http://ee.vlex.com/vid/-59541563>

93.Tartu Ringkonnakohtu 11.01.2009.a otsus haldusasjas nr 3-08-2154. Ülla Ilvese kaebus SKA Tartu PA pensionide ja toetuste osakonna pensionikomisjoni 23. mai 2008. a otsuse nr 823 ja keskpensionikomisjoni 12. augusti 2008. a otsuse nr 64 tühistamiseks ning soodustingimustel pensionistaaži tuvastamiseks. – Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13268146.txt>

94.Decision of the European Court of Human Rights: Deumeland v Federal Republic of Germany Series A, No 99, 29. May 1986. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=535>

95. Decision of the European Court of Human Rights: Albert Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v Belgia No. 43 Ser A, 23. 06. 1981 - Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=535>

96. Campbell & Fell v Ühendkuningriik EIK otsus 28. Juunist 1984.a. Arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=158&art=215&setlang=est>

97. Allan Jacobsson v Sweden (No 2), 19.02.1998 otsus 8/1997/792/993. – Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58133>

98. Fexler v Sweden, 13.10.2011 otsus 36801/06. – Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106918>

99. Eriksson v Sweden, 12.04.2012 otsus 60437/08. – Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110322>

LISA 1

VAIDED	Tallinna büroo	Tartu büroo	Virumaa büroo	Pärnu büroo	VSO	PTO
2007	28	9	8	2	2	2
2008	55	23	6	7	2	0
sh						
pension	33	17	5	7	2	
peretoetus		4				
vanemahüvitis	9	1				
elatisabi	2	1				
kuriteoohvri hüvitis	2		1			
õppelaen						
vm viis	9					
2009	82	956	51	206	10	7
sh						
pension	30	21	7	8	10	
peretoetus	4	2		1		
vanemahüvitis	22		1	1		
elatisabi	8			4		
kuriteoohvri hüvitis						
õppelaen						4
represseeritu		1				3

	Põhja büroo	Lõuna büroo	PTO	Kokku
2010	50	17	5	72
sh				
pension	25	11	2	
peretoetus	1			
vanemahüvitis	16	5		
elatisabi	5			
kuriteoohvri hüvitis	1			
represseeritu			2	
õppelaen			1	
matusetoetus		1		
tagastamine	2			
2011	59	33	8	100
sh				
pension	25	17	4	
peretoetus	6	1		
vanemahüvitis	20	7		
elatisabi	7	4		
kuriteoohvri hüvitis	1			
represseeritu		3	3	
õppelaen			1	
matusetoetus		1		
2012 (1.11 seis)	48	11	6	65
sh				
pension	22	6	3	
peretoetus	6	1		
vanemahüvitis	9	1		
elatisabi	8	3		
kuriteoohvri hüvitis				
represseeritu		2		
õppelaen		1		
matusetoetus	2			

LISA 2

Vaidluskomisjoni (VK) statistika aastate 2006-2012 lõikes

Vaidluskomisjon	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
vaiete arv	386	322	382	749	761	1093	1127
välja antud otsuseid	335	289	367	560	683	1003	1027
muudetud otsuseid	48	54	67	153	151	255	138
osaliselt muudetud otsuseid*					27	49	21
muudetud otsuste %	14,30%	18,70%	18,30%	27,30%	26,10%	30,30%	31%

*vaide osaline rahuldamine tähendab seda, et kui inimene on vaidlustanud nii püsiva töövõimetuse kui ka puude otsuse, siis üks nendest rahuldatakse.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Anne Mandel

Sünd. 04.12.1969

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
„Sotsiaalkindlustusvaidluste kohtuväline lahendamine“
mille juhendaja on dotsent Gaabriel Tavits
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 06.05.2013